

Número Especial
Reformas a la Educación Superior:
América Latina en Contexto Internacional Comparado

archivos analíticos de
políticas educativas

Revista académica evaluada por pares, independiente,
de acceso abierto y multilingüe



Universidad de San Andrés y Arizona State University

Volumen 25 Número 70

3 de julio 2017

ISSN 1068-2341

**Planeamiento de la Educación Superior en Argentina: Entre
las Políticas de Regionalización y los Procesos de Innovación
Universitaria (1995-2015)**

Giselle González

Instituto de Investigaciones en Humanidades y Ciencias Sociales (IdIHCS)-
Universidad Nacional de La Plata - Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y
Técnicas (CONICET)



Julieta Andrea Claverie

Universidad Nacional de Tres de Febrero
Argentina

Citación: González, G., & Claverie, J. (2017). Planeamiento de la educación superior en Argentina: Entre las políticas de regionalización y los procesos de innovación universitaria (1995-2015). *Archivos Analíticos de Políticas Educativas*, 25(70). <http://dx.doi.org/10.14507/epaa.25.2804> Este artículo forma parte del número especial, *Reformas a la Educación Superior: América Latina en Contexto Internacional Comparado*, editado por Andrés Bernasconi y Sergio Celis.

Resumen: Desde una perspectiva socio-política y organizacional, el artículo se propone describir y analizar las relaciones entre las políticas públicas de regionalización y las dinámicas organizacionales de las universidades en el nivel territorial. En particular, se describe cómo se diseñó la política de regionalización en el marco de la implementación de la Ley 24.521/95 de Educación Superior hasta

2015, qué modelo de gestión se preveía poner en marcha y qué ocurrió finalmente en el funcionamiento de las universidades en tanto destinatarias de esas políticas. Se abordó el sector universitario público nacional en su conjunto a fin de mostrar semejanzas y particularidades por región. Se analizaron fuentes documentales y entrevistas semi-estructuradas a informantes claves del ámbito académico, técnicos y políticos que participaron en el Programa de Reforma de la Educación Superior iniciado en 1995. Como conclusión se observa que la implementación de las políticas públicas de regionalización depende, en gran medida, de la universidad como un actor activo y relevante para el desarrollo territorial. No obstante, la misma no termina de constituirse como un actor dinámico e innovador en términos de sistema universitario.

Palabras clave: Sistema Universitario; Universidad; Territorialización; Regionalización; Innovación

Planning of higher education in Argentina: Between regionalization policies and university innovation processes (1995-2015)

Abstract: From a socio-political and organizational perspective, the article aims to describe and analyze the relations between public policies of regionalization and the organizational dynamics of universities at the territorial level. In particular, it describes how the regionalization policy was designed with the implementation of Law of Higher Education 24.521/95 until 2015. As well it analyzes what management model was expected to be implemented with the policies and what finally happened in the performance of universities. The national public university sector as a whole was approached in order to show similarities and particularities by region. Documentary sources and semi-structured interviews were analyzed with actors from the academic, technical, and political spheres who participated in the Higher Education Reform Program initiated in 1995. In conclusion, the implementation of public policies of regionalization depends, in great extent, of the university as an actor for territorial development. However, university does not end up being a dynamic and innovative player in terms of the university system.

Key words: University System; University; Territorialization; Regionalization; Innovation

Planejamento da educação Superior na Argentina: Entre as políticas de regionalização e os processos de inovação universitária (1995-2015)

Resumo: A partir de uma perspectiva sócio-político e organizacional, o artigo tem como objetivo descrever e analisar as relações entre as políticas públicas de regionalização e as dinâmicas organizacionais das universidades no nível territorial. O estudo descreve como: (i) a política de regionalização foi planejada no marco da implementação da Lei 24,521 / 95 de Educação Superior e até o ano 2015; (ii) que modelo de gestão se desejava implementar e aquilo que finalmente aconteceu no funcionamento das universidades como destinatárias dessas políticas. Foi estudado o Sistema de Educação Superior público nacional como um todo e por regiões, com fim de mostrar semelhanças e particularidades. Foram analisadas fontes documentais e entrevistas semiestruturadas com informantes-chave do meio acadêmico, técnico e do campo político que participaram do Programa de Reforma do Ensino Superior que começou no ano 1995. Os resultados indicam que a implementação das políticas públicas de regionalização dependem, em grande número, da universidade como um ator ativo e relevante para o desenvolvimento territorial. Porém, a universidade não chega a se constituir como um ator dinâmico e inovador dentro do sistema universitário.

Palavras-chave: Educação Superior; Universidade; Territorialização; Regionalização; Inovação

Introducción

Durante las últimas décadas, en la mayoría de los países latinoamericanos se observaron transformaciones que modificaron la organización y la gestión de los sistemas educativos. Dichos cambios significaron una redefinición de los roles que durante tanto tiempo habían desarrollado los actores (individuales o colectivos, estatales o sociales) involucrados en la gestión, provisión y regulación de los servicios educativos (Gvirtz y Dufour, 2008; González, 2011). En materia educativa, uno de los elementos más visibles puede notarse en el rol que antes desempeñaban los estados nacionales en la coordinación e implementación de las políticas públicas nacionales (con un fuerte carácter central) y las nuevas responsabilidades que a partir de las reformas debieron asumir las instancias subnacionales (sean regionales o locales). En cuanto a la regulación, no sólo se produjo una disminución de la cantidad de campos regulados por los Estados nacionales sino que, también, se evidenció un cambio en su naturaleza, pasando de estar enfocada exclusivamente en procesos hacia resultados (Gvirtz y Dufour, 2008). Estas nuevas prácticas redefinieron el signo de la intervención pública con miras a un mayor pluralismo en el ejercicio de gobierno, configurando nuevos procesos de gobierno y gestión, abiertos a la multiplicidad de actores, intereses y prácticas sociales. Prácticas inducidas por los cambios en la organización territorial que acompañan el desarrollo del contexto globalizado, transformando los lugares y niveles de la acción política (Catenazzi y Quintar, 2009).

La Argentina ha participado activamente de los cambios reseñados. La Ley 24.521/95 de Educación Superior introdujo cambios en la forma de organizar y gestionar el sector universitario público y estatal. La política universitaria también comenzó ordenarse desde un criterio regional, en el cual el territorio parece tener un rol valioso. Según Taquini (2014) el territorio (entendido como un sistema de interacciones sociales estructuradas históricamente y en constante evolución) adquirió progresivamente un rol predominante para definir nuevas alternativas de desarrollo y políticas públicas nacionales, mediante capacidades de desarrollo específicas (Taquini et al, 2014: 55).

No obstante a estos cambios en materia de política universitaria, las universidades nacionales, en su doble rol de partícipes y destinatarias de la política universitaria, parecen haber asumido funciones distintas a las previstas en el ideario normativo y cultural que habilitó el programa de reformas a la educación superior.

El estudio propuesto se inscribe en el marco de los estudios sobre los cambios en los modelos de organización y gobierno del campo universitario y específicamente se enmarca en aquellos estudios que vinculan estas transformaciones contextuales e institucionales con el surgimiento de nuevos estilos y patrones de gestión y gobierno de las universidades o nuevas formas de gobernanza institucional (Acosta Silva, 2014; González, 2017). En este sentido, las preguntas iniciales que orientan la investigación se asocian a ¿Cuál ha sido la incidencia de estas transformaciones contextuales e institucionales en los estilos de organización y patrones de gestión y gobierno de las universidades? ¿Es posible identificar cambios internos en sus dinámicas organizacionales? Las universidades muestran una variedad de respuestas institucionales que van desde una resistencia inicial a posteriores cambios adaptativos. Pero aún no logran perfiles institucionales de innovación en términos de sistema universitario.

Se propone, como objetivo general, describir y analizar cómo se piensa la política (*policy*) y las políticas (*policies*) de regionalización en el marco de la implementación de la Ley 24.521/95 (LES) de Educación Superior hasta 2015, qué modelo de gestión se preveía poner en marcha, y qué ocurre finalmente al examinar su funcionamiento.

El trabajo se organiza en cuatro secciones. En primer lugar, se expone la conceptualización teórico-metodológica que sostiene el trabajo. En esta sección también se ofrece una caracterización

de las políticas de regionalización en el contexto internacional en tanto insumo para contextualizar las tendencias en la Argentina. En segundo lugar, se presentan los antecedentes de las políticas de regionalización en la educación superior argentina y sus principales atributos en términos de sistema. La tercera sección aborda los cambios en el comportamiento institucional de las universidades a la luz de los cambios políticos y jurídico-normativos del período en análisis. Finalmente, en la sección cuatro, se ensaya unas breves conclusiones, señalando la necesidad de profundizar el estudio de los conceptos aquí trabajados en futuras líneas de indagación. Las conclusiones arrojan que las políticas de regionalización en la Argentina han tenido un fuerte impulso estatal en términos de expansión institucional a nivel federal. En ese marco, la universidad nacional aparece como una figura institucional relevante para dinamizar políticas territoriales. Ello obedece a la capacidad político-institucional y académica que tiene la universidad como actor convocante y como articulador de demandas. Sin embargo, los cambios institucionales que experimenta el campo de la educación superior parecen producirse en el nivel jurídico-normativo, en mayor medida. Aún no logran penetrar el ámbito político-cultural de la universidad desde un punto de vista que involucre al entramado institucional en el cual se inserta. En específico, tiene que ver con la capacidad de la universidad y sus actores de modificar sus prácticas y pautas de comportamiento para aumentar la racionalidad de las políticas, generando mayor eficiencia y calidad de la oferta, con impacto a nivel territorial y articulando nuevas demandas relevantes de sectores socio-productivos.

Diseño Metodológico

El estudio se aborda desde dos perspectivas analíticas complementarias. Parte de una perspectiva socio-política e institucional de las políticas públicas para referir a los cambios estructurales que modifican las reglas de juego de un sistema. Desde este enfoque se recupera el concepto de institución para indicar el “conjunto de reglas que estructuran interacciones de una manera determinada, conocidas y compartidas por los miembros de una comunidad o sociedad que implican la noción de equilibrio” (Acuña y Tommasi, 1999: 370). Con base en ello, se incorpora un conjunto de trabajos relevantes que focalizan en la implementación de políticas desde una “lógica de gobernación” (Winter, 2006: 158; Peters, 2006). Desde esta perspectiva, la implementación de las metas políticas no sigue un curso lineal sino que está condicionado por la acción de actores que modelan, a partir de sus intereses y objetivos, el curso de las mismas.

La acción pública sucede en el marco de relaciones intergubernamentales y se analizan aquí bajo el modelo de autoridad superpuesta y de gobierno multinivel (González, 2017; Gomá y Subirats, 1999). Desde estos modelos es posible entender la dimensión territorial de las políticas. La territorialidad define un vínculo relacional entre los individuos y el sistema político y revela a su vez una transformación de los lugares y niveles de la acción política. En ese marco, la complejidad del espacio de interacción social y económica aparece unida al debilitamiento de la centralidad y capacidad del gobierno del Estado-nación, a la emergencia de los niveles y de las formas de organización territorial multinivel, a la multiplicación de lugares donde opera la política y sus participantes.

Por relaciones intergubernamentales se entiende un cuerpo importante de actividades o interacciones que ocurren entre las unidades gubernamentales de todas las clases y niveles de un sistema federal (Wright, 1997) reconociendo como un rasgo característico de las relaciones intergubernamentales la presencia e importancia de todos los tipos de entidades gubernamentales (nacionales, intermedias, locales) en la definición de las políticas a partir de la interacción constante entre todos los funcionarios públicos.

Por otra parte, dentro del conjunto de las políticas públicas, se destacan aquellas que implican una cierta decisión acerca de cómo deben distribuirse los costos y beneficios entre los niveles de gobierno. Se concluye que las políticas públicas son generadas por la interacción constante entre todos los funcionarios públicos, tanto en el marco de instituciones formales como por relaciones informales (Wright, 1997).

Más allá de las limitaciones empíricas de este trabajo que no analiza los procesos de cambio internos en la universidad, cabe hacer una referencia a las dimensiones del cambio en el nivel institucional. En particular, “el verbo cambiar está indisolublemente asociado al verbo organizar” (Schvarstein, 1998:262). Aquí se recupera la noción del cambio organizacional, en cuanto se requieren como condición *sine qua non* ciertas capacidades institucionales para promover nuevas acciones que acompañen las políticas públicas y generen sinergias en el sentido del cambio deseado. De acuerdo con Schvarstein (1998) existen tres dimensiones de los procesos de cambio en las organizaciones: 1) la dimensión socio-política (intencionalidad y profundidad del cambio), 2) la dimensión cognitiva (capacidades que los participantes del cambio deben aprender/reaprender a interactuar haciendo uso de ellas) y 3) la dimensión administrativa (recursos a administrar en todo el proceso de cambio).

Es decir, la política pública para ser efectiva requiere ser acompañada por capacidades institucionales capaces de construir y promover el cambio y viceversa. Implica articulación, comunicación, redes, prospectiva y decisiones políticas en los niveles de ejecución.

En cuanto a la organización, se concibe aquí como sistema autopoietico, destacando la importancia de los procesos de autorganización, tanto como el potencial afirmativo de identidad, la capacidad de dotarse de información sistemática, y la evolución de las estructuras por medio de procesos dialécticos de resolución de contradicciones. En general, las denominadas contradicciones básicas se establecen entre la puesta en juego de la autonomía y la heteronomía, universalidad y particularidad, apertura y clausura, e identidad y estructura (Schvarstein, 1998).

Finalmente, si se aplican estas ideas al campo de la educación superior se pueden agregar los niveles que Burton Clark (1983) postula para explicar la profundidad del cambio institucional: normativo *versus* cultural. Comúnmente los procesos de cambio operan en un nivel normativo. Mientras que los desafíos institucionales corresponden al ámbito de la ideología, valores y normas que requieren ser procesadas por cada organización para convertirse en reglas internas legítimas (Kent et al, 2002 en Clark, 1983). Esta visión contribuye a posicionar el cambio como *isomorfismo* (frente a un modelo basado en la distribución de capacidades e instrumentos para la gestión disciplinar de un espacio territorial dado) en donde actores racionales en contextos normativos siguen reglas regulativas, constitutivas y culturales. En este contexto el cambio es lento y opera desde una dimensión mayormente simbólica (Clark, 1983).

Antecedentes de las Políticas de Regionalización en el Contexto Internacional

Como se señaló en la sección introductoria, los cambios en las formas de organización y gestión de los sistemas de educación están asociados a un proceso de reformas educativas de carácter global. ¿Qué políticas públicas han puesto en marcha otros países como respuesta al proceso de masificación universitaria? ¿Cómo han encarado los problemas de *ratio* entre una demanda creciente y las exigencias de financiamiento? ¿Qué modelos de gestión introducen para reorganizar la política universitaria? Analizar estas tendencias permite contextualizar el desarrollo de las iniciativas que aquí se abordan para el caso argentino.

A partir de los años ochenta y a nivel mundial se evidenció el particular interés de los gobiernos por resolver la aparente tensión entre los términos cantidad y calidad, en el campo de la enseñanza superior. Sobre todo cuando cada vez más personas acceden al nivel superior con exigencias de calidad y excelencia, aun cuando exista un problema sobre quién financia (Neave,

2001). En ese marco, en las últimas dos décadas, la tendencia internacional se caracterizó por elevar el control externo ejercido por parte de los gobiernos sobre las instituciones educativas. Ese control tuvo lugar a través de distintos tipos de regulación pública directa (exigencias de control de calidad) e indirectas (vía incentivos económicos) (Van Vught, 1989 en García de Fanelli, 2005). También se evidencia una “mayor influencia del mercado sobre la política académica de las instituciones a través de la demanda de estudiantes y de las empresas. Asimismo, en el plano internacional, los mecanismos de evaluación y de financiamiento han sido las políticas privilegiadas por los gobiernos para el elevar el nivel de regulación estatal sobre la educación superior” (García de Fanelli, 2005: 39).

En el escenario de esta tendencia hacia una mayor regulación estatal, se desarrolló un proceso de planificación de la oferta educativa que determinó el fortalecimiento de niveles intermedios de gobierno ya existentes en la mayoría de los países de Europa continental. Según Neave (2001), estos organismos se situaron entre las instituciones singulares y el nivel ministerial donde se produjo la política pública. La aparición de estos organismos especializados supuso una evolución en el *modus operandi* y en la relación de las autoridades centrales con las autoridades subnacionales y las instituciones. En el tradicional vínculo entre universidad y estado en Europa continental, el nivel intermedio era notablemente débil. El poder, más bien, residía en los polos que estaban a cargo de la prestación del servicio educativo y central (Clark, 1983). Hacia fines de los setenta, ese poder comenzó a desplazarse en forma horizontal del centro a la periferia, o hacia niveles inferiores de autoridad, generando una transferencia mayor de la capacidad de acción política en la base del sistema. Lo fundamental es que los organismos de gobierno intermedio se fueron constituyendo no sólo en la “interfaz” entre el ejercicio de la enseñanza y la investigación a nivel de las universidades e institutos de educación superior y la producción de políticas a nivel macro; sino que se convirtieron en el punto donde se instrumentan las prioridades nacionales, donde se negocian los intereses sectoriales (del estado, la universidad y el mercado) y donde se dirimen los objetivos de eficacia institucional (Neave, 2001).

Muchos autores reconocen que el fortalecimiento de organismos de nivel intermedio generó una tendencia a la regionalización. En este escenario, la región es entendida como “estrato medio” de los sistemas nacionales de coordinación de la enseñanza superior (Clark, 1983; Neave, 2001; García de Fanelli, 2005). El enfoque entiende a la región como un área geográfica de control administrativo y toma a las instituciones de educación superior como unidades de gestión y gobierno del sistema, frente al proceso de masificación iniciado en la década del cincuenta.

El desarrollo específico de estrategias regionales surge en los países de Europa occidental con mayor tradición de intervención estatal en el ámbito de la educación superior. Son países como Alemania, Francia, Bélgica, España, Italia, Inglaterra y Suecia los que introducen la participación regional como política para atender la diferenciación de sistemas. Así como se juzgaba que la universidad debía nutrir la economía nacional, del mismo modo se estimó que el sector no universitario debía alimentar el circuito económico local (Neave y Van Vught, 1994; García de Fanelli, 1998; Neave, 2001).

En particular, los casos de Alemania y Suecia son ilustrativos de esta tendencia hacia la creación de estrategias de coordinación regional, a la planificación cuantitativa y estructural de la educación superior y hacia una supervisión administrativa de mayor firmeza a través de la creación de mecanismos de comunicación formal y negociación (Teichler en Neave y Van Vught, 1994). En estos países, las transformaciones en la estructura de relaciones entre el Estado y las instituciones de la educación superior se iniciaron hacia fines de los años sesenta, mediante un proceso de descentralización estatal que buscó combatir la expansión del sector público y mejorar su eficiencia derivando la toma de decisiones a distintos niveles de la estructura de gobierno. Asimismo, contrario al caso argentino, se utilizó la descentralización para desvincular al gobierno central de determinadas

obligaciones financieras al permitir que las instituciones tuvieran mayor libertad para tomar decisiones.

Hacia fines de los años setenta y principio de la década del ochenta, Suecia introdujo una variante levemente distinta. Allí, las reformas de 1977 dieron lugar a la regionalización como expresión democrática y social a fin de acercar, al igual que en los otros países mencionados, la enseñanza superior a aquellos estudiantes que se hallaban alejados de los centros históricos en que se impartía (Neave, 2001). Estas reformas crearon “juntas regionales” y las dotaron de los medios financieros para que negociaran, en nombre de la región, la provisión de cursos específicos, con las instituciones de educación superior en general y no sólo con el sector no universitario. Esta política en sí misma constituyó una gran innovación en el sistema. Las juntas regionales fueron un intento de dar a la región la autoridad para coordinar el dictado de cursos específicos para su zona de influencia. Esta medida fue pionera, particularmente si se tiene en cuenta que las reformas británicas y francesas no apuntaron a cambiar los sistemas de gestión o a alterar los acuerdos administrativos existentes. En suma, a mediados de los ochenta el cambio producido por las condiciones financieras y por la revalorización fundamental de los vínculos entre el gobierno y la educación superior generó un cambio en los objetivos de política universitaria. Estos cambios buscaron atender problemas de eficiencia (financiamiento del sistema al menor costo para los estados nacionales) y resolver cuestiones de gobierno vinculadas a la aparición y fortalecimiento de estos estratos medios en tanto nuevos cuerpos representativos con capacidad de coordinación específica de la enseñanza superior.

Metodología del Trabajo

Para el análisis se integraron datos provenientes de fuentes primarias y secundarias. Entre las fuentes secundarias se analizaron 9 documentos de carácter normativo, 6 acuerdos plenarios del Consejo Interuniversitario Nacional (CIN)¹ y documentos antecedentes publicados por actores del ámbito académico. El cuerpo de fuentes primarias incluyó el desarrollo de 15 entrevistas semiestructuradas, realizadas entre los años 2012-2015 a ciertos actores clave del sistema político y académico-educativo argentino. Para el tratamiento de los datos se confeccionaron dos instrumentos de recolección. El primero se utilizó para abordar el quehacer de los actores del sistema político-partidario durante el proceso de reforma de la educación superior. Para esta muestra se consideraron cinco dimensiones: 1. Historia, 2. Misión/Funciones, 3. Actores, 4. Cultura y prácticas organizacionales, 5. Recursos. El segundo instrumento para indagar actores universitarios: rectores, secretarios académicos, académicos e investigadores de recolección. Este involucró dimensiones comunes al anterior y otras divergentes. Para este caso se consideraron cinco dimensiones: 1. Historia, contexto socio-político de regionalización, 2. Misión de la universidad /identidad de creación, 3. Organización científico-académica de la universidad, 4. Actores, 5. Presupuesto.

En virtud del marco teórico expuesto precedentemente, se analiza el sistema universitario público, el cual es regulado por la LES y por las acciones de la Secretaría de Políticas Universitarias (SPU), la cual forma parte del Ministerio de Educación y Deportes de la Nación. No se consideraron otras formas habilitadas de educación superior que funcionan en instituciones de educación terciaria no universitaria (administrada por cada una de las 24 jurisdicciones provinciales que integran la República Federal Argentina), la universidad privada, y el avance de plataformas de educación virtual (MOOC). La selección de la muestra se limitó al sistema universitario público por su tamaño y alcance en el país. Al respecto, según datos del 2014 (SPU) el 78,5% de los estudiantes del sector universitario asistían a universidades públicas.

La hipótesis general que orienta el trabajo supone que la política de regionalización de la educación superior en la Argentina parte de una planificación estatal que surge con la creación en

¹ Ver detalle en Anexo.

1995 del Consejo de Planificación Regional de la Educación Superior (CPRES). El CPRES se organiza en siete regiones o “territorios” con el propósito de regular el quehacer universitario a nivel local. Sin embargo, las políticas universitarias así como también las universidades, en tanto agentes de cambio, aún no logran incorporar prácticas asociativas y estrategias de coordinación multi-institucional en el nivel regional.

Resultados

Desde inicios de la década de los 90’ la política pública y universitaria introduce cambios en el esquema de gobierno y conducción de la universidad plasmados posteriormente en la Ley de Educación Superior (LES) 24.521 de 1995. De acuerdo con Acosta Silva (2014) se trata de cambios que operan en línea con transformaciones de carácter más general, experimentadas a nivel internacional. En Europa, diversas reformas en el acceso, el currículum y el financiamiento universitario se colocaron en el centro de estas prácticas de sistemas e instituciones. En particular, el Proceso de Bolonia se constituyó como el más ambicioso intento continental de “isomorfismo amimético” para generar transformaciones en la organización y la gestión de los gobiernos universitarios orientadas hacia el establecimiento de mecanismos de movilidad estudiantil de acreditación y equivalencias académicas generales entre programas de estudio de pregrado. En el ámbito latinoamericano, la tradición del cogobierno universitario centrada en la configuración de una gobernabilidad institucional autónoma, estable, legítima y eficaz, fue transformada significativamente por la construcción de un gobierno gerencial universitario, en el cual temas como el fortalecimiento del núcleo directivo y el liderazgo estratégico ocuparon un lugar central.

Transformaciones Contextuales y Cambios Institucionales: Reformas en la Universidad Argentina

En la Argentina, la ley de Educación Superior definió al nivel como un sistema binario, compuesto por instituciones universitarias y no universitarias, públicas y privadas, y por primera vez comenzó a regularse el funcionamiento de ambos tipos de oferta dentro de una misma normativa. Además, planteó un nuevo esquema de poder con la creación de nuevas instituciones (CONEAU, CPRES) y la redefinición de misiones para los organismos ya existentes. Desde entonces, corresponde al Ministerio de Educación y Deportes de la Nación, a través de la Secretaría de Políticas Universitarias, la formulación de políticas generales en materia universitaria, asegurando la participación de los órganos de coordinación y consulta previstos en la propia ley y respetando el régimen de autonomía establecido para las instituciones universitarias (García de Fanelli, 2011). Cabe aclarar que en la Argentina el nivel superior es el único sector educativo que se encuentra bajo la órbita del gobierno nacional. No obstante, una de las características centrales de la organización de las instituciones universitarias es que gozan de autonomía y autarquía institucional y académica. El conjunto diferenciado de instituciones universitarias y no universitarias canaliza sus demandas e intereses a través de los diferentes niveles de gobierno (nacional o subnacionales) y a su vez son reguladas por el Estado en tanto autoridad ejecutiva o gubernamental a partir de los distintos organismos de supervisión y regulación habilitados para tal fin. Por su parte, los organismos de regulación y coordinación universitaria se sitúan y operan entre las instancias de decisión y elaboración de políticas educativas y las instituciones de educación superior destinatarias de esas políticas. Entre los organismos de regulación y coordinación habilitados por la Ley a tal efecto se encuentran: el Consejo de Universidades (CU), el Consejo Interuniversitario Nacional (CIN), el Consejo de Rectores de Universidades Privadas (CRUP), el Consejo de Planificación Regional de

Educación Superior (CPRES), y la Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria (CONEAU).

En la Argentina, la creación de instancias regionales de planificación y desarrollo están reguladas, en primer lugar, por el artículo 124 de la Constitución Nacional, en el que se establece la facultad de las provincias para “crear regiones y establecer órganos con facultades para el cumplimiento de sus fines”. Atento a esta potestad se han registrado en el sistema de educación superior distintas experiencias de regionalización vinculadas a problemas socio-educativos y productivos concretos. La indagación evidencia que las primeras experiencias de territorialización de las políticas en el campo de la educación superior surgen a partir de 1995 con la creación de los Consejos de Planificación Regional (CPRES). Se crearon con la intención de atender las demandas socioeducativas de cada región a partir de mecanismos de coordinación interinstitucional entre redes de universidades y autoridades de gobiernos subnacional (jurisdicción provincial y municipal). Posteriormente, en 2007, se crean los Consejos Regionales de Educación Superior (CRES) con el objetivo de reformular las fallas de diseño asociadas a la creación del CPRES. En la actualidad, conviven en el campo de la educación superior el CPRES y el CRES como organismos centrales de coordinación territorial.

Antecedentes de las Políticas de Regionalización de la Educación Superior

Existe cierto consenso en considerar que la política pública de regionalización, en tanto conjunto articulado de normas jurídico institucionales, se inició en la Argentina con la sanción de la Ley de Educación Superior 24.521 de 1995 (LES). El propósito jurídico normativo involucrado en esta norma se inserta en una tradición de planificación regional del campo universitario identificada con el denominado “Plan Taquini” entre los años sesenta y setenta. El “Plan Taquini” (de 1968) contribuyó a crear nuevas universidades nacionales, a partir de un plan que situó la acción del Estado en un rol activo de planeamiento de la educación, instaurando nuevas instituciones y oferta curricular por necesidad demográfica y por zona de desarrollo en regiones vacantes, o cuando la oferta no se adecuaba a las demandas relevantes del territorio. También, para responder a la demanda cultural que reclamaba la sociedad por la educación superior (Taquini et al, 2014). En efecto entre 1968 y 1973 se crearon 12 universidades nacionales y se nacionalizó la Universidad de Jujuy (antes provincial) (1972)² como parte del Plan denominado “Chilecito”, destinado a crear universidades con un criterio regional. Este antecedente jurídico institucional configuró un componente básico para la posterior discusión en materia de regionalización de los años noventa. En específico, la LES incorporó nueva normativa sobre regionalización. Principalmente, instituyó al “Consejo de Planificación Regional de la Educación Superior” (CPRES) como el organismo encargado de planificar, coordinar y articular el quehacer del sistema de educación superior en un sentido territorial. Su diseño propuso la conformación de siete instancias regionales e interinstitucionales para la coordinación sistémica, denominada CPRES. De ese modo se recuperó para el CPRES el tipo de abordaje regional propuesto por el paradigma de planificación iniciado, anteriormente en los años sesenta.

Los atributos del CPRES como organismo regional y multinivel se explican por dos razones. En primer lugar, su diseño institucional se pensó a partir de una distribución territorial en siete regiones, y cada uno de ellos compuesto por las instituciones nucleadas en ellas (ver detalle en tabla 1 a continuación).

² Se trata de las universidades nacionales de Río Cuarto, Comahue, Salta, Catamarca, Lomas de Zamora, Luján, Santiago del Estero, Misiones, San Juan, San Luis, La Pampa.

Tabla 1
Cantidad y Composición CPRES, Argentina

Consejo de Planificación Regional de la Educación Superior (CPRES)	Composición
CPRES Metropolitano	Ciudad de Buenos Aires y 40 partidos de la Provincia de Buenos Aires. Se incluyen aquí los 32 partidos que componen el Conurbano Bonaerense
CPRES Bonaerense	Provincia de Buenos Aires (excluidos los partidos de la Provincia de Buenos Aires que forman parte del CPRES Metropolitano). Aquí se ubican los distritos de Gran La Plata y los municipios del interior de la Provincia de Buenos Aires.
CPRES Centro	Tres Provincias: Córdoba, Entre Ríos y Santa Fe.
CPRES Nuevo Cuyo	4 Provincias: La Rioja, Mendoza, San Juan y San Luis
CPRES Noreste	4 provincias: Chaco, Corrientes, Formosa y Misiones
CPRES Noroeste	5 provincias: Catamarca, Jujuy, Salta, Santiago del Estero y Tucumán
CPRES Sur	7 provincias: Chubut, La Pampa, Neuquén, Río Negro, Santa Cruz, Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur

Fuente: Elaboración Propia.

En segundo lugar, cada uno de los siete CPRES nuclea en su seno a los representantes de los tres niveles de gobierno: un representante del Ministerio de Educación Nacional a través de la Secretaría de Políticas Universitarias, un representante de las jurisdicciones provinciales que componen cada CPRES (nivel subnacional con responsabilidad administrativa y económica sobre las instituciones de educación superior no universitaria) y las universidades nacionales y privadas situadas dentro de los límites territoriales de cada CPRES. Por tales motivos, la creación del CPRES constituye una clara intención de regionalización de la educación superior en el diseño de la política universitaria. Al decir de un rector entrevistado, en 2012:

El CPRES representa el corazón de las políticas de regionalización. Es un instrumento que busca fortalecer una fuerte deficiencia del sistema universitario argentino, yo lo marco siempre, que es la no atención de las universidades hacia la producción y el trabajo con un perfil nacional (que tampoco lo es) olvidando la región y lo regional que es fundamental. En materia de investigación, articularse con las provincias. Yo lo hice eso como Coordinador General de Planeamiento, y lo

planteé para la planificación. Duro dos años (1989-1991). Un sistema nacional de planeamiento tanto en la gestión como en lo académico y una de las cosas que creamos fue reuniones de las oficinas de planeamiento de todo el país con la oficina de planeamiento nacional pero a su vez invitábamos a universidades. Pero lo hacíamos por región, en cada región yo convocaba a las secretarías de planeamiento de las provincias y a las universidades. La idea era trabajar en cada región del Consejo Federal de Educación. Funcionó dos años o menos, trabajamos todas las regiones del país, en todo el país. La idea era trabajar en un sistema de planeamiento articulando las provincias y las universidades (Entrevista a rector de universidad nacional argentina, año 2012).

Como muestra el entrevistado, el CPRES se pensó en su diseño como un organismo dinamizador de procesos de articulación regional de la educación superior en el país, buscando mejorar (y en intentos de vinculación con otros organismos públicos) una deficiencia del sistema en el cual predominaba, tanto en materia de enseñanza como de investigación, una énfasis hacia la mirada de lo nacional en detrimento de lo local (territorial).

La figura del CPRES se plasmó en la LES luego de un proceso de fuertes debates en torno a la forma de concebir el sistema de enseñanza superior en la Argentina. Con base en un trabajo antecedente (González, 2013) conocemos que en el escenario de reformas institucionales característico de los años noventa se debatía el modelo que debía adoptar el sistema de educación superior argentino. Brevemente, estas reformas se enmarcaban en un proceso de reformas más general denominado de segunda generación³, implementadas por el gobierno de Carlos Menem entre fines de los '80 y hasta mitad de los '90; pero con peculiaridades para el campo de la educación superior. En dicho debate, se identificaron dos concepciones en disputa alineadas políticamente a dos grupos opuestos. Una primera postura, denominada *regulacionista*, la cual nucleaba a los defensores de una mayor intervención del Estado en el sistema de educación o de un mayor regulacionismo estatal. Y otra segunda postura, opuesta, que reunía a los partidarios de una mayor autonomía (*autonomistas*) de las instituciones de educación superior y del retiro del Estado como promotor y agente de política activa para el sector.

En ese contexto se aprobó un marco regulatorio fuertemente normativo que satisfizo los objetivos de la posición autonomista e incluyó además las preferencias del grupo regulacionista. En suma, la creación del CPRES en el marco de un nuevo conjunto normativo para el nivel superior resultó del arreglo político institucional emergente de la transacción entre dos perspectivas, la autonomista y la regulacionista⁴. El origen de los CPRES puede entenderse, entonces, en el marco de

³ La segunda generación de reformas se ocupó –principalmente– de las mejoras en términos de calidad institucional, en particular, de aquellas áreas de política que son funciones indelegables del Estado (justicia, seguridad, educación, marcos regulatorios orientados a la competencia, etc.).

⁴ Las categorías “autonomista” vs “regulacionista” intentan dar cuenta de un campo de tensión entre dos posiciones políticas y no plantean una dicotomía rígida. Ambas posiciones asignan al Estado un rol importante en la definición de la política educativa. Difieren en el tipo y profundidad de la intervención estatal. Para la posición “autonomista”, el Estado debe garantizar unas mínimas regulaciones. Su participación se justifica en la medida que asegura las reglas de juego dentro de las que operan los individuos. Desde la postura “regulacionista” la intervención estatal no sólo debe asegurar las reglas de juego sino que además debe asumir un rol conductor y promotor en relación al funcionamiento del sistema. Por tanto, sostiene un mayor intervencionismo estatal. De la transacción entre estas dos posturas surgen nuevas formas de regulación estatal que resultan del sistema de acuerdos y arreglos político-institucionales generados en torno al debate para sancionar la LES. Este hecho supone el reconocimiento de dos grupos de actores con posiciones de poder diferentes -y por tanto- con intereses diversos. De manera que, visto de este modo, el carácter neo

un proceso de políticas orientadas al mejoramiento del sistema de educación superior y a la adecuación de sus programas académicos y científicos. Cabe distinguir, aquí, la posición presentada por un ex Secretario de Política Universitaria (2012) en la que expresó:

Creo que en medio del neoliberalismo que vivíamos en los noventa el haber pensado en una planificación regional casi parece un absurdo. ¿No es cierto? Son esas contradicciones que tenemos los argentinos. Nada más lejos de lo que se hablaba debía ser la política argentina. Fíjese que en esa época se crearon no sé cuántas universidades privadas, se autorizó todo tipo de instituciones sin restricción de ningún tipo. Por lo tanto me parece que es un acto, no digo contrario, pero fuera de lugar en ese contexto. Así es que a mí me llamo poderosamente la atención que apareciera dentro de la ley esta cuestión y otras como es el caso del gobierno universitario (...). Escapan totalmente a las políticas de educación universitaria de los países en donde las universidades tienen libertad académica y una cierta autonomía para designar su personal, para designar sus autoridades y por lo tanto para decidir cómo quieren que sean sus planes de estudios. Si usted mira bien esa ley tiene contradicciones, desde el punto de vista político conceptual digo (...) (Entrevista a Ex Secretario de Políticas Universitarias en la Argentina, año 2012).

Esta posición es sostenida además por una actual Diputada Nacional del Partido Frente para la Victoria, que desde los años noventa participa de los debates parlamentarios con intención de contribuir a pensar el rol del CPRES en la LES. Al ser consultada, expresó que:

La existencia de los CPRES en la LES apunta a fortalecer el poder de la sociedad y de los gobiernos provinciales, y en ese sentido presentamos un proyecto de ley que da más fuerza al CPRES, dándole más representación de la sociedad y de los gobiernos subnacionales (...). Pero en los noventa, cuando se pensó al CPRES en la LES, se pensó más bien como una forma de quitarle poder al Estado. Sería una idea descentralizadora, desconcentradora del poder del Estado. Se pensó desde esa concepción. No desde la idea que es la que tenemos nosotros, que es que el CPRES sea representativo de la comunidad de educación superior y de la región pero con un sentido federalista y digamos democrático (...) porque desde entonces y hasta ahora toda la postura más neoliberal –digo, me es fácil decir la palabra neoliberal, la uso porque sintetizo con eso-, es justamente evitar la planificación porque digamos en lugar de planificación el término que se usa en lo neoliberal es competencia. Entonces, digamos, la planificación implica acuerdos, de corto y mediano plazo, implica conducción, estricta conducción de hegemonía, y en la ley del '95 de Educación Superior hay sobre todo un avance hacia la educación superior como una actividad del mercado que después quedo plasmada en la resolución de la Organización Mundial de la Salud (OMS) que declara a la educación superior como un bien transable (Entrevista a Diputada Nacional, año 2012).

Es decir, el CPRES se planteó como un instrumento de política pública con el objetivo de descentralizar las acciones del gobierno y generar espacios regionales de integración y articulación de dos ámbitos separados del sistema de educación superior: la educación universitaria y la formación terciaria. También, se proponía promover estrategias de desarrollo local centradas en el interés social

regulacionista de las políticas estatales de los noventa se define a partir de la interacción conflictiva entre estos dos tipos de actores.

y productivo de las comunidades locales. No obstante, a nivel institucional, en el mismo contexto de su surgimiento se profundizaba la autonomía de las universidades nacionales en su aspecto económico, autorizándolas a cobrar tasas y servicios (garantizándole la intangibilidad de esos ingresos), a establecer los salarios del personal docente y no docente y facultándolas para dictar normas restrictivas al ingreso. Al decir de un ex Secretario de Política Universitaria entrevistado, en 2012:

En la LES aparecen contradicciones muy importantes que hacen del cuerpo del texto una mezcla que responde a ideología bien diferente. Por un lado, va a ver que aparecen las universidades, los institutos universitarios y los colegios, lo que es un traslado directo de los colleges americanos a la ley de educación superior. Pero por otro lado, está un organismo como el CPRES que establece un espacio de gobierno necesario para dar unión a lo que yo llamo el conjunto disjunto que presenta nuestro sistema de educación superior. Es decir, conjuntos que se tocan pero que no intercambian nada (Entrevista a Ex Secretario de Políticas Universitarias en la Argentina, año 2012).

El mismo sentido apunta un ex funcionario técnico del CPRES en el período que transcurre de 1997 a 2005, al plantear que:

La LES propone un cambio sustantivo, en los papeles digamos, que es decisivamente la idea de conformar un sistema de educación superior en la Argentina que articule dos ámbitos separados que son la educación universitaria y la superior no universitaria. Esa idea de la ley, que sigue en la LES, y que también se debate actualmente, en realidad es un ideal que todavía estamos lejos de cumplir, en el sentido que la función del CPRES fue precisamente esa, y esa fue su función innovadora dentro de la ley, que era crear los espacios regionales adecuados para que esa integración, que era muy difícil a nivel nacional, si pudiera ser de una escala más adecuada que eran las regiones con las universidades que estaban en las regiones y las provincias que formaban parte de esas regiones, deberían articular realmente políticas educativas. En los hechos esto ha resultado muchísimo más complejo y trabado de lo que se pretendía en la LES (...) (Entrevista a funcionario de CPRES, año 2012).

Entonces, el CPRES tuvo el propósito inicial de generar espacios de planificación y articulación, pero en un marco autonómico de *laissez faire*. Su diseño organizacional descentralizado en siete regiones lo constituyó como una estructura de autoridad de nivel intermedio con atribuciones jurídico-institucionales para planificar, coordinar, y regular los procesos de elaboración e implementación de políticas públicas.

Por otro lado, en cuanto a los objetivos de la creación, la LES previó que el CPRES desarrolle múltiples acciones. A saber:

- a) La articulación entre el nivel medio y el superior.
- b) La articulación entre el nivel universitario y no universitario
- c) La detección de necesidades de educación superior a nivel regional posibles de atender por el marco institucional y
- d) La coordinación entre universidades.

En los artículos 10, 71 y 72 la LES contiene referencias específicas. Según el art. 10 “la articulación a nivel regional estará a cargo de los Consejos Regionales de Planificación de la Educación Superior, integrados por representantes de las instituciones universitarias y de los gobiernos provinciales de cada región”. Por su parte, el artículo 71 los incluye dentro del conjunto de órganos de coordinación

y consulta, expresando que “serán órganos de coordinación y consulta del sistema universitario, en sus respectivos ámbitos, el Consejo de Universidades, el Consejo Interuniversitario Nacional, el Consejo de Rectores de Universidades Privadas y los Consejos Regionales de Planificación de la Educación Superior”. Finalmente, el artículo 72 señala la participación de un representante de cada CPRES -que deberá ser rector de una institución universitaria- en la conformación funcional de Consejo de Universidades.

No obstante, la LES no especificó funciones para el CPRES. La única -y primera- mención a su actividad puntual aparece en la reglamentación de la propia LES, en el artículo 11 del Decreto 499/95 del 22 de septiembre de 1995, cuando establece que “en la reglamentación que el Ministerio de Educación y Cultura dicte para la organización y funcionamiento de los CPRES, deberá preverse el procedimiento de elección de los representantes de esos cuerpos ante el Consejo de Universidades, así como la duración de sus mandatos” (Decreto PEN 499, 1995: 3).

En 1996 -y hasta 2007- comenzó a producirse un conjunto de normas impulsadas por distintas demandas e intereses de tres grupos de actores predominantes: el gobierno nacional, las autoridades ministeriales a través de la SPU, el CIN y el CU. Estas iniciativas dieron lugar a un sistema normativo con tres tipos de normas: dos Decretos del PEN conforme a lo dispuesto por el artículo 99, inciso 2 de la Constitución Nacional: el Decreto 576/96 derogado en 1999 y el Decreto 1047/99 (síntesis de dos Decretos derogados en 1999: el 576/96 y el 2282/93). Cuatro Resoluciones Ministeriales (RM): N°602/95, N°200/96, N°1671/06, y la N°1180/07, y los apoyos inducidos por seis Acuerdos Plenarios (AP) del CIN⁵.

En este conjunto de normas se destacan aquí tres: la RM 602/95, el Decreto 1047/99, y la RM 1180/07⁶ porque homologan el sistema de acuerdos y apoyos involucrados en el resto de las normas y además precisan las funciones y los mecanismos que debe desarrollar el CPRES, como organismo de coordinación, consulta, y “asesoramiento” (Decreto 1047, 1999: 3) con el objetivo de alcanzar la debida coordinación del sistema y promover la interacción de las instituciones de educación superior.

La RM 602/95 establece “que la articulación de la educación superior a nivel regional estará a cargo de los CONSEJOS REGIONALES DE PLANIFICACION DE LA EDUCACION SUPERIOR”, y dispone para ello la división regional que adopta el sistema actual. En el Anexo II y III de dicha Resolución “se establecen las bases para la constitución de los CPRES”. Para cumplir con este propósito, la misma Resolución asigna al CPRES ocho (8) funciones específicas y organiza su funcionamiento. Asimismo, en su anexo III establece las acciones de la secretaría técnica del CPRES entre las que se dispone “realizar el seguimiento de la actividad de los CONSEJOS REGIONALES DE PLANIFICACIÓN DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR, realizando las tareas de secretaría permanente de los mismos y evaluando el cumplimiento de lo dispuesto en la presente Resolución” (RM 602, 1995:13).

El Decreto 1047/99, en sus dos primeros artículos rectificó la figura del CPRES como institución organizadora del territorio para la creación de nuevas ofertas de grado y posgrado, y definió su condición de como un organismo de consulta no vinculante para evaluar la creación de nuevas sedes, subsedes y extensiones áulicas fuera del CPRES de pertenencia. Por su parte, la RM 1180/07 formalizó la creación de un “registro” de Convenios de Asociación, Articulación, y de Experiencias de Articulación entre instituciones universitarias; entre éstas y organismos oficiales u organizaciones no gubernamentales.

⁵ Se trata de los AP n° 10 y 213 de 1996, AP N°284, 285, 309 y 310 de 1998. Disponible online: www.me.gov.ar/spu/guia_tematica/CPRES/cpres-normativas.htm

⁶ Disponible online en: www.me.gov.ar/spu/guia_tematica/CPRES/cpres-normativas.htm

Sin embargo, estudios previos en torno a su desempeño (González, 2011; 2013) dan cuenta que entre 1995 y 2015 el CPRES no ha logrado instituirse como una efectiva autoridad de gobierno, planificación y articulación sistémica. En términos generales, no ha desarrollado funciones de regulación de la oferta académica, identificando momentos en los que se han creado instituciones y carreras similares en una misma región, desatendiendo criterios de pertinencia y calidad. En particular, estos antecedentes marcan que entre 1995 y 2015, el desempeño del CPRES ha sido diferencial por región debido a la cantidad variable de actores que componen cada región. Allí se detectó que el dinamismo de cada CPRES depende de la arena política en la que se desenvuelven sus actores y del grado de involucramiento/acción de las universidades nacionales, sobre todo las de mayor peso y tradición, y autoridades provinciales para poner en marcha los objetivos previstos.

En este punto es relevante la opinión de Norberto Fernández Lamarra, actual Director de la Universidad Nacional Tres de Febrero, entrevistado para este estudio (año 2016):

El CPRES con poca documentación, tuvo fuerza en la primera etapa donde hubo dos coordinadores de CPRES bastante activos, desde el Ministerio. Y tuvieron un desarrollo muy desparejo. Un poco de la opinión que fui recogiendo, el que mejor funcionó fue el Noroeste Argentino. (...) Pero yo creo que fue una de las buenas creaciones de la LES (Entrevista a Norberto Fernández Lamarra, año 2016).

En un sentido opuesto, Alberto Taquini (h) afirma en entrevista (año 2016):

Para mí, no existen los CPRES (...) Su acción es inexistente. Primero, vamos a un concepto. Yo no creo mucho en el planeamiento pero eso no quiere decir el desorden. Lo que yo he visto en la educación superior es que siempre el Estado, el Ministerio y el establishment dicen que no a toda innovación que había y veo que el sistema educativo formal ha crecido en el mundo no solamente en la Argentina como consecuencia de la consolidación de la inercia del sistema y no de las disrupción hacia una nueva tecnología y una nueva realidad político cultural y tecnológica (Entrevista a Alberto Taquini, año 2016).

Los mismos antecedentes del campo muestran que el CPRES ha creado funciones no dispuestas en la normativa, que ha logrado instituir organizativamente en el curso de su implementación. Tal es el caso de la función que se adjudica el CPRES de evaluar calidad para la oferta distante cuando funcionalmente se instituyó la CONEAU a tal fin. Esta función emerge por la reinterpretación del Decreto 1047/99 y pareció operar con cierto nivel de legitimidad. Las decisiones (no vinculantes) del CPRES en este aspecto se adaptaban, sin mayor examen, en el Consejo de Universidades, organismo a cargo de decidir nuevas creaciones (González, 2013). Es decir, tal como señala la investigación antecedente, en los hechos ha existido un “desvío” en el accionar del CPRES respecto de la normativa, produciéndose una “institucionalidad informal” en la medida en que supone la apropiación de prácticas y rutinas no escritas. En suma, los actores en su interacción re-significan las reglas formales instituidas.

De acuerdo con la posición de los actores entrevistados, la comisión de evaluación permanente ha concentrado el trabajo desarrollado en las reuniones CPRES en función de una dinámica de “cercamiento” o protección del territorio. Desde este punto de vista, el accionar del CPRES se ha caracterizado por una negativa a la expansión de la oferta en la región muchas veces poco fundada. Cabe destacar aquí que la decisión de crear los CPRES estuvo motorizada por razones técnico-políticas vinculadas a una necesidad de fortalecer la capacidad organizativa de “territorios” para el desarrollo de sistemas sociales, culturales y productivos locales, configurando una red de instituciones (educación, institutos de investigación y empresas) conectadas con el tejido social e institucional de cada localidad o región. No obstante, la configuración regional del CPRES - en parte- parece ser tributaria del paradigma de planificación de los sesenta: el Noroeste Argentino

(NOA), el Noreste Argentino (NEA) y la PATAGONIA. Pero resulta heterodoxa a esa tradición el armado de los CPRES Centro Oeste (COES) y Centro Este (CEE), cuando tradicionalmente las regiones fueron Cuyo, Centro y Mesopotamia⁷.

Tal como se indicó previamente, la composición de cada CPRES es variable por región. Esto impacta en las dimensiones del poder en la medida que una mayor cantidad de instituciones de similares características (tamaño y tradición) aumenta las *chances* de coordinación y elaboración política. Al respecto, es ilustrativa la composición del CPRES Bonaerense. Posee sólo una jurisdicción mientras que el CPRES Sur tiene siete (ver tabla 1, anterior). Por su parte, el CPRES Metropolitano está integrado por la Universidad de Buenos Aires, cuyo tamaño y poder institucional puede evitar procesos de articulación y apertura institucional en su territorio. Este modelo territorial parece reproducir desigualdades regionales existentes en el sistema político federal argentino caracterizadas por la concentración de poder en el nivel central. En efecto, la opinión de Norberto Fernández Lamarra echa luz sobre estas cuestiones:

En realidad el grave problema que tiene el sistema educativo argentino es que nuestro país es Unitario a pesar que la Constitución es Federal desde su inicio y la mejor evidencia de eso es que la Constitución Nacional (CN) se sancionó en 1853 y ya en 1862 Mitre crea los Colegios Nacionales. En realidad los Colegios Nacionales, uno en cada capital de Provincia es para formar a los dirigentes de las provincias que conforman la Nación, es decir a menos de diez años de la sanción de la CN, y a partir de eso nunca hemos tenido un verdadero sistema federalizado. Incluso cuando se transfieren durante el gobierno militar de Onganía las escuelas primarias, se transfieren las escuelas sin ninguna aprobación y, siendo ministro Cavallo, se decide por razones más presupuestarias que educativas. Concretamente, en ese momento por la composición federal, es un sistema en donde se coparticipan los impuestos entre la nación y las provincias, siempre el equilibrio estuvo entre un poco más del 50 para las provincias. Y un poco menos del 50% para la Nación, para que cierre el 100%. Hay un pequeñísimo porcentaje que ha ido siempre al Consejo Federal de Inversiones que es el organismo formado por las provincias. Entonces eso se mantenía, después lo que fue difícil es establecer la coparticipación entre las provincias que es un tema que viene del restablecimiento de la democracia y que viene distorsionado desde ese momento (...) (Entrevista a Norberto Fernández Lamarra, año 2016).

Con todo, el análisis de las razones técnico-políticas que motivaron la institución de los CPRES como instrumentos de política pública, no pueden dissociarse de dos componentes vinculados a esta creación. Por un lado, de los procesos de expansión y crecimiento institucional y por otro, de los procesos de diversificación de la oferta académica y de vinculación de las universidades con las demandas socio-productivas y políticas de su entorno. Las secciones subsiguientes se ocupan de explicitar la gravitación de estos factores en el diseño de las políticas de regionalización.

Creación de Universidades: La Expansión Territorial del Sistema de Educación Superior en la Argentina

En Argentina, desde la fundación de la primera universidad en Córdoba⁸ en el año 1613, y tras la creación de la universidad de Buenos Aires (1821), sólo seis instituciones concentraron la

oferta de educación superior hasta los años cincuenta, cuando bajo la presidencia de Arturo Frondizi, se aprobó la Ley 14.557 de 1958 (denominada “Ley Domingorena”) que permitió la creación de las primeras universidades privadas. En forma concomitante, emergieron con fuerza las instituciones terciarias no universitarias y algunas provincias fundaron sus propias universidades. Para entonces el sistema de educación argentino ya se caracterizaba por una elevada proporción de jóvenes que realizaban estudios universitarios, lo cual ubicaba a la Argentina por encima del resto de América Latina y en igual situación que los países europeos. En los hechos, en el país existió un progresivo aumento de la demanda de la educación universitaria (producto de la movilidad de las clases emergentes y la masificación temprana de la educación secundaria) que fue la fuente de incentivos más permanente para la expansión del sistema universitario y la diversificación institucional. La creación de nuevas universidades en puntos territoriales con anclaje poblacional facilitó el crecimiento de la matrícula, al acercar la oferta a la demanda. Al respecto, según destaca García de Fanelli (2005) esto ocurrió mediante tres procesos: a) el crecimiento en la variedad de instituciones (universidades, institutos de profesorado y técnicos); b) el avance del sector privado; y c) la descentralización del sistema por la creación de universidades y terciarios a lo largo de todo el país.

Desde 1970 y hasta la actualidad la educación superior argentina evidenció un creciente proceso de expansión institucional a lo largo de todo el territorio. Una continuidad en este transcurso fue la plena intervención del gobierno nacional como el principal actor regulador y responsable de la creación de instituciones, con un rol central en la coordinación y configuración del sistema de educación superior tal como quedó constituido hasta hoy.⁹ Brevemente, se puede ordenar el desarrollo institucional en cuatro momentos históricos. El primero, alcanza hasta mediados de la década del setenta, época en la que culminó el ciclo de expansión y diferenciación institucional de la educación superior, conocido como iniciado entre mediados de la década del cincuenta y principios de los años sesenta. En términos cuantitativos, durante este período, se produjo un incremento del 2,6% en el número de universidades nacionales. Se pasó de tener 7 universidades en 1955 a diez en 1970 y a veintiséis en 1975¹⁰ (García de Fanelli, 2005). Entre esos años, la educación superior no universitaria también experimentó un aumento cuantitativo con la creación de casi 200 institutos de profesorado (Suasnábar y Rovelli, 2009). El segundo, entre mediados de los años setenta y fines de la década del ochenta, etapa en la que existió cierta estabilidad en cuanto a la creación de nuevas

⁸ En 1613 la Compañía de Jesús fundó en la ciudad de Córdoba la Universidad de San Carlos, que desde 1856 pasó a denominarse Universidad Nacional de Córdoba. Cabe destacar que fue la cuarta institución fundada en territorio americano: la primera universidad fue la de Santo Domingo fundada en 1538, y en segundo lugar y en forma simultánea se fundan las de Lima y México (1552). En América del Norte, la primera universidad, Harvard, data de 1636 (Trombetta, 1994).

⁹ Esta característica diferenció el caso argentino de la gran mayoría de los países del mundo, en los cuales el sector privado tuvo un rol preponderante en la expansión de las universidades y de la oferta de educación superior. Al respecto, López Segrega (2008) señala que existe una tendencia privatizadora de la educación superior, la cual incrementó aceleradamente sus matrículas en América del Norte, América Latina y el Caribe, en Asia y en los países del Este de Europa y Rusia. Sólo en las regiones de Europa Occidental y África sigue predominando la educación superior pública financiada casi en su totalidad por el Estado.

¹⁰ Entre fines de los años sesenta y la primera parte de la década del setenta el Estado nacional contribuyó con la ampliación del sistema universitario de tres maneras: 1) nacionalizó algunas universidades privadas (Río Cuarto, Tandil); 2) nacionalizó la mayor parte de las instituciones provinciales existentes (La Pampa, Jujuy, Comahue); y 3) puso en funcionamiento el denominado “Plan Taquini”, impulsando la creación de nuevas instituciones universitarias en las provincias o localidades importantes que no contaban con esta oferta (Catamarca, Salta, Misiones, Luján), o dividió otras más grandes (Rosario, San Juan, San Luis) (Trombetta, 1994).

instituciones universitarias, aunque se presentaron diversos proyectos de creación de universidades nacionales. Luego, entre los años 1988 (con la creación de la Universidad Nacional de Formosa) y hasta 1995, año en que el Poder Legislativo da lugar al surgimiento de dos universidades nacionales y sanciona la LES. Aquí se crearon ocho universidades nacionales (seis de ellas en el conurbano bonaerense: Universidad de San Martín, Sarmiento, Lanús, Tres de Febrero, La Matanza, Quilmes), se nacionalizaron dos universidades provinciales existentes y se crearon veintitrés universidades privadas. Entre 1995 y 2000 se incorporó un instituto universitario en la órbita nacional y se crearon cuatro universidades privadas (la Universidad de Torcuato Di Tella, Flores, Abierta Interamericana, Universidad de San Andrés). Finalmente, la última etapa, que luego analizaremos con mayor detalle, corresponde a las Presidencias de Néstor Kirchner y Cristina Fernández con la creación de diez universidades nacionales entre 2003 y 2015, a saber: Universidad Nacional Arturo Jauretche, Universidad Nacional de Avellaneda, Universidad Nacional Chaco Austral, Universidad Nacional de José C. Paz, Universidad Nacional de Moreno, Universidad Nacional de Río Negro, Universidad Nacional de Tierra del Fuego, Universidad Nacional del Oeste, Universidad de Almirante Brown, y la nacionalización de la Universidad Provincial de Ezeiza en 2015.

En contraposición, hubo períodos con nula o muy escasa creación de universidades (1900-1938, 1940-1955, 1960-1967 o 1981-1987)¹¹. En base a esta expansión, para el año 2016, la Argentina contaba con un total de 50 universidades nacionales, distribuidas por todo el país y con presencia en todas las provincias argentinas, y cincuenta universidades privadas.

El último movimiento de creación de nuevas instituciones de educación superior públicas parece estar ligado a un rol social de la universidad: el acceso a la educación superior de los sectores socialmente desfavorecidos (Mundt Curti y Tomassi, 2011). En el mismo sentido, destaca Ernesto Villanueva en entrevista:

En los noventa se crean universidades en el primer cordón del área metropolitana (Tres de Febrero, Quilmes, Lanús, etc) y a partir de 2010 estas nuevas universidades que son más del segundo y tercer cordón del área metropolitana. Entonces uno puede decir con mayor o menor eficacia ha habido una política de hecho de regionalización de las universidades. Lo digo esto de una manera más fuerte fue en los setenta Taquini, que vió eso. Esto va junto con una, a mi juicio, modificación de la composición social de la universidad. Uno podría distinguir tres grandes etapas en la historia de la universidad desde el punto de vista de su composición social. Una primera etapa dirigida exclusivamente dirigida a la educación de las clases dominantes. Una segunda etapa que se abre a las clases medias, y una tercera a los sectores populares. La primera etapa va desde la creación de Córdoba hasta la década del 30-40, la segunda etapa de la década de 1940 hasta el año 2000 y la tercera etapa la actual (...) (Entrevista a Ernesto Villanueva, año 2016)

Para este ciclo existe un debate al interior del campo académico y político que señala un componente político-partidario vinculado a la creación institucional de los años 1995 y 2015. En particular, se objeta el criterio de distribución territorial de las instituciones, afirmando que la mayoría de las

11 En estos períodos hubo gobiernos más y menos propensos a la creación de universidades nacionales, sin una correlación directa con su legalidad constitucional o su signo ideológico. En este sentido, se observa que los dos primeros gobiernos de Juan Perón (1946-1955), la dictadura militar del autodenominado Proceso de Reorganización Nacional (1976-1983) y el gobierno de Raúl Alfonsín (1983-1989), fueron menos propensos a crear nuevas instituciones, mientras lo inverso aconteció con la dictadura de la autodenominada Revolución Argentina (1966-1973) o con los dos primeros gobiernos de Carlos Menem (1989-1999) (Doberti, 2009).

creaciones respondieron más a demandas de actores subnacionales de gobierno para contar con universidades dentro de su territorio de acción que a una planificación ordenada de la oferta y su articulación con el nivel regional (Fernández Lamarra et al, 2015). No obstante, algunas creaciones fueron pensadas con un criterio geográfico (como las de Tierra del Fuego, Río Negro, Rafaela) (Marquina y Chiroleu, 2015). Las creaciones de instituciones (desde el año 2007 al 2012) respondieron, en general, a proyectos de instituciones que fueron avalados por el organismo que aglutina a los Rectores de todas las universidades nacionales del país (CIN) y, luego, aprobadas por la Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria (CONEAU), tal como lo requiere la Ley de Educación Superior Argentina. Empero, todas las universidades creadas en 2014, excepto la Universidad de Rafaela, tuvieron un dictamen negativo de mismo organismo, es decir, su creación no fue avalada desde un punto de vista técnico-académico. Estas situaciones generaron polémicas en el momento del proceso de sanción en el Congreso de la Nación y no contaron, en general, con el consenso de las diferentes fuerzas políticas (Marquina y Chiroleu, 2015). En los hechos, la expansión institucional de las últimas décadas favoreció acercar la oferta a territorios donde era inexistente, logrando una cobertura institucional pública total a nivel país. A continuación, se examinan las características que asumen las universidades nacionales entre 1995 y 2015 en el marco de la normativa que establece la Ley de Educación Superior en materia de regionalización.

Innovación Universitaria: Nuevas Creaciones, Cambios y Continuidades

En las dos secciones precedentes, se evidencia una impronta regulatoria de la acción estatal para coordinar y articular las actividades de la educación superior (educación superior como un conjunto más amplio que el sector universitario que integra además a la educación superior terciaria no universitaria).

Entre 2003 y 2015 las políticas de regionalización comenzaron a operar bajo dos modalidades complementarias. En primer lugar, desde la voluntad estatal de sostener el trabajo de los CPRES, fortificando sus funciones jurídico-regulatorias. En segundo lugar, desde un modelo de expansión institucional de creación de distintas universidades públicas. Un modelo que promueve el gobierno nacional para ampliar la cobertura educativa en territorios sin presencia institucional. Es decir, la universidad pública comenzó a ser protagonista activa de los procesos de territorialización. Desde este punto de vista, la universidad pública parece constituir un actor ordenador del territorio. Sin embargo ¿Qué cambios introduce la universidad en sus modos de organización? ¿Han cambiado las estructuras universitarias desde el nivel regional? o ¿Solo se han puesto en marcha cambios a nivel institucional y local?

El análisis sobre el diseño organizacional de las universidades creadas entre 1995 y 2015 muestra tres etapas o ciclos asociados a distintos contextos socio-políticos. Una primera etapa es que el proceso de creaciones que tiene lugar durante los años noventa, cuando se instituyen 9 universidades nacionales (Ver Tabla 1) y se aprecia una amplia diversificación de la oferta privada, tal como se indicó previamente. Un segundo ciclo, entre el 2000 y 2007 cuando se crean 4 universidades nacionales. Finalmente, entre 2007 y 2015 la creación de 10 universidades nacionales pero con una fuerte concentración en el denominado Conurbano Bonaerense. De éstas 10 universidades, 6 se ubican en el Conurbano (Avellaneda, Oeste, Moreno, José C. Paz, Jauretche en Florencio Varela, la nacionalización de la Universidad de Ezeiza en dicho distrito, y la Nacional de Alte Brown en el Partido homónimo). Estas nuevas universidades se presentaron como opciones alternativas de las grandes universidades tradicionales (la Universidad de Buenos Aires como caso paradigmático). Su principal argumento de creación fue el de la inclusión de nuevas generaciones de estudiantes, mediante oferta pública y gratuita en los partidos linderos a la Ciudad de Buenos Aires.

Una característica transversal a estas nuevas creaciones de oferta pública (al igual que el conjunto de instituciones públicas se garantiza el acceso libre e irrestricto) es la adopción de nuevos

modelos de organización académica centralizados en Departamentos en vez de organizados por facultades o *campus* de facultades. Este factor representa una innovación al interior del sistema universitario dado que supone nuevas formas de gobierno y gestión de recursos científicos y académicos por parte de las universidades (Claverie, 2011). Sin embargo, la revisión temática permite entrever que si bien se crean con un criterio regional y nuevos modelos organizacionales para orientar la demanda estudiantil en el nivel local no surgen en diálogo aparente con las necesidades y demandas relevantes del territorio (García de Fanelli, 2014 y 2015; Fernández Lamarra, 2015). La discusión bibliográfica también permite mostrar que la implementación exitosa de nuevos modelos organizacionales está estrechamente asociado a la incorporación de valores, prácticas y políticas coordinadas de la comunidad académica involucrada en el cambio institucional de una región (Camou y Atairo, 2011; González, 2011).

Otra componente innovador que caracteriza a las universidades nacionales creadas entre 1995 y 2015 se puede notar en la creciente institucionalización y readaptación de estrategias pedagógicas centradas en las necesidades del estudiante: tutorías, acciones de articulación entre la escuela media y la universidad, al interior del sistema universitario, sistemas de becas y apoyo socio-educativo para una mayor comprensión de los aspirantes en torno al significado de la vida universitaria (Fernández Lamarra et al, 2015). Si bien las universidades adoptan sistemas de admisión divergentes tienen en común la perspectiva institucional de caracterización de un perfil de estudiante. Estudiantes que son primera generación familiar que se incorpora a la universidad. En ese sentido, adoptan un abordaje pedagógico centrado en la contención de sus estudiantes. Las universidades exhiben características innovadoras respecto de los modos pedagógicos e institucionales de pensar la formación universitaria. No obstante, dado que su tiempo de implementación aún es breve, el tratamiento del tema permite marcar elementos precautorios al momento de evaluar la experiencia desarrollada por las universidades estudiadas. Aún se requiere una mayor evolución para poder analizar su grado de estructuración y una mayor sistematización, seguimiento y evaluación de las metas propuestas en dichas experiencias (Fernández Lamarra et. al, 2015).

Un tercer atributo de innovación de carácter endógeno puede notarse en la región denominada Conurbano Bonaerense donde el crecimiento de la población presenta un mayor dinamismo y cambios distintos en términos de la composición social de la demanda universitaria. Se trata de nuevos estudiantes, primera generación de universitarios, con responsabilidades laborales, y, en muchos casos, familiares significativas producto de los cambios inducidos en el nivel social y comunitario (Mundt, Curti y Tomassi, 2011).

En esta región se creó una Red de Universidades del Conurbano Bonaerense (RUNCOB). La RUNCOB comenzó a funcionar en el año 2007 por iniciativa de los Secretarios Académicos de las universidades creadas en los '90 y como fruto de acciones que esas universidades venían desarrollando conjuntamente y de un diagnóstico compartido respecto de la situación educativa en su espacio de intervención. Su objetivo fue justamente potenciar el desarrollo de políticas, estrategias y acciones comunes. Comparten la misión de lograr mayores niveles de inclusión y equidad educativa; a proponerse una búsqueda compartida de respuestas a problemas y contextos compartidos. La atención central se orientó a mejorar las condiciones de acceso. Allí cada universidad integrante asume una comisión específica, coordinando recursos y actividades (González, 2015).

Finalmente, un cuarto atributo es el relacionado al rol de la universidad como coordinador de oferta en el territorio. En el marco de la actividad CPRES (González, 2013) las universidades han desplegado diversas actividades de articulación institucional para ordenar la oferta y no superponer carreras por región. Por ejemplo, pueden mencionarse actividades donde se han definido núcleos básicos de cursada para un conjunto de carreras comunes, cuerpos docentes concentrados con

dictado de clases en distintas sedes universitarias, y uso común de laboratorios y equipamientos en el nivel local; o la agrupación de las universidades en red, como en el caso de la Red de Universidades Nacionales del Conurbano Bonaerense (RUNCOB).

Cabe ahora observar algunos datos secundarios que den cuenta de posibles cambios en el comportamiento institucional de la universidad: ¿Ha tenido alguna incidencia la política de regionalización sobre el desempeño de la universidad en términos de graduación?

El Comportamiento Institucional de la Universidad: La Eficiencia Interna

La tasa de matriculación universitaria ha seguido una evolución positiva, caracterizándose por la incorporación de primeras generaciones de estudiantes (García de Fanelli, 2017). Según los últimos datos publicados en el año 2015 por la Secretaría de Políticas Universitarias del país, la tasa de crecimiento para el conjunto de universidades estatales de la Argentina durante el período 2010-2014 fue de 5%, mientras que para el conjunto de las “nuevas” universidades (en adelante al año 2000) la tasa de crecimiento fue del 436% (SPU, 2015). Empero, cabe subrayar que este dato muestra el crecimiento de instituciones que, por ser nuevas, no tenían matrícula, con lo cual se esperaría que fuera un porcentaje alto. No obstante, el dato es positivo al analizar una preferencia en la elección de un alto número de ingresantes a las nuevas casas de estudio.

A continuación, en tabla 2, se presenta la distribución de alumnos por región, para el año 2014, según instituciones por tipo de gestión. Como se observa, la Región Metropolitana es la de mayor tamaño en duplicando a la segunda región más grande (Centro) número de alumnos e instituciones. Si se analiza el dato de cantidad de alumnos (en el sistema público) por institución (pública), se nota una distribución promedio pareja entre las regiones de mayor tamaño. Sin embargo, cabe destacar que este dato no muestra las desigualdades en la distribución de la matrícula por instituciones en cada región. Para el caso de la región Metropolitana, por ejemplo, a pesar de la presencia institucional, existe aún una marcada concentración de la matrícula en la Universidad de Buenos Aires.

También, comparando los datos por región, se observan algunas particularidades. Por ejemplo, el mayor desarrollo del posgrado en universidades públicas de la región Centro-Este, que abarca las provincias de Entre Ríos y Santa Fe; o bien, la baja participación del sector privado en la Región Sur.

Tabla 2.

Cantidad de instituciones y tipo, con datos de alumnos por región, Año 2014

Región	Población Región	Cantidad de Instituciones	Cantidad de estudiantes				Habitantes/ Instituciones	Alumnos/ Instituciones	
			Total	Pregrado	Grado	Posgr.			
Bonaerense (Pcia. Bs. As)	5.967.045	Total General	20	227.327	14.591	196.710	16.026	298.352	11.366
		Total Estatal	9	201.503	12.927	173.583	14.993	663.005	22.389
		Total Privado	11	25.824	1.664	23.127	1.033	542.459	2.348
Centro-Este (Entre Ríos, Santa Fé)	4.677.655	Total General	20	227.106	21.899	184.658	20.549	233.883	11.355
		Total Estatal	6	191.286	20.388	152.025	18.873	779.609	31.881
		Total Privado	14	35.820	1.511	32.633	1.676	334.118	2.559
Centro-Oeste (Córdoba-La Rioja - Mendoza-San Juan -San Luis)	6.955.398	Total General	23	385.429	38.416	324.656	22.357	302.409	16.758
		Total Estatal	11	272.646	20.806	232.557	19.283	632.309	24.786
		Total Privado	12	112.783	17.610	92.099	3.074	579.617	9.399
Metropolitana (CABA-GBA)	13.558.333	Total General	61	799.956	37.365	693.119	69.472	222.268	13.114
		Total Estatal	23	587.463	25.796	519.424	42.243	589.493	25.542
		Total Privado	38	212.493	11.569	173.695	27.229	356.798	5.592

Tabla 2. (cont.)

Cantidad de instituciones y tipo, con datos de alumnos por región, Año 2014.

Noreste (Chaco- Corrientes- Formosa- Misiones)	3.938.809	Total General	11	106.174	8.247	93.536	4.391	358.074	9.652
		Total Público	5	94.169	8.218	81.769	4.182	787.762	18.834
		Total Privado	6	12.005	29	11.767	209	656.468	2.001
Noroeste (Catamarca - Jujuy - Salta - Santiago del Estero - Tucumán)	4.917.137	Total General	10	184.560	11.492	165.376	7.692	491.714	18.456
		Total Público	6	148.611	10.020	131.413	7.178	819.523	24.769
		Total Privado	4	35.949	1.472	33.963	514	1.229.284	8.987
Sur (Chubut-La Pampa - Neuquén-Río Negro -Santa Cruz-Tierra del Fuego)	2.655.123	Total General	11	80.538	12.513	64.450	3.575	241.375	7.322
		Total Público	9	78.304	12.401	62.328	3.575	295.014	8.700
		Total Privado	2	2.234	112	2.122	-	1.327.562	1.117

Fuente: Elaboración propia en base a Anuario de Estadísticas Universitarias, SPU, 2014.

En general para el total país, los últimos datos disponibles y para todas las regiones (SPU, 2014) permiten entrever una amplia cobertura de oferta pública a nivel federal, con el mayor peso de la matrícula en el sector público, aún en el posgrado. No obstante el tamaño del sector público y la creación de instituciones, la tasa promedio de crecimiento anual 2003-2013 (que expone la tabla 3, a continuación) marca una variación mayor del crecimiento del sector privado en relación al estatal.

Tabla 3

Estudiantes de títulos de pregrado y grado y tasa promedio de crecimiento anual según sector de gestión (2004-2014)

Sector de Gestión	2004	2010	2014	Tasa promedio crecimiento anual 2003-2013
Total	1.536.653	1.718.738	1.841.445	1,8
Estatal	1.299.564	1.366.237	1.468.072	1,2
Privado	237.089	352.501	403.373	5,5

Fuente: Departamento de Información Universitaria – SPU, 2014

Sin embargo, a pesar de la expansión institucional del sistema y del incremento de la matrícula en el sector universitario, se observa que el número de graduados (tabla 4, a continuación) no mantiene una relación directa con los ingresantes, ni ha crecido significativamente su representación, al menos en la última década.

Tabla 4

Egresados de títulos de pregrado y grado y tasa promedio de crecimiento anual según sector de gestión (2004-2014)

Sector de Gestión	2004	2010	2014	Tasa promedio crecimiento anual 2003 -2013
Total	83.890	99.431	120.631	3,7
Estatal	63.499	70.857	81.552	2,5
Privado	20.391	28.574	39.079	6,7

Fuente: Departamento de Información Universitaria – SPU Anuario de Estadísticas Universitarias, 2014

El análisis se complejiza al examinar que existe un sesgo social en el logro del éxito educativo. Como se observa en la tabla 5, a continuación, los sectores sociales que corresponden a las familias de menores ingresos presentan mayores dificultades de culminar sus estudios universitarios. Además, esta tendencia no mejoró en gran medida al menos en los últimos 14 años y considerando la expansión del sistema y el aumento de la matrícula y las acciones puestas en marcha por las universidades para lograr la permanencia y promoción de los alumnos (tutorías, becas, etc.).

Tabla 5

Argentina. Porcentaje de población de 25 años y más con superior/ universitario completo, por nivel de ingresos

Ingresos	2000	2005	2010	2012	2013	2014
30% inferior	2,18	2,65	5,68	6,65	7,11	6,35
30% medio	6	8,25	12,34	14,48	14,64	15,32
40% superior	25,24	29,1	35,06	32,95	34,74	35,31

Fuente: IIPE - UNESCO / OEI, 2016

En términos generales, según observa García de Fanelli (2017), en el contexto de un sector universitario con acceso irrestricto en la gran mayoría de las universidades y carreras, se puede prever, dadas las diferencias en las condiciones de educabilidad de los ingresantes, que de no poner en marcha políticas que compensen esas desigualdades, los estudiantes fracasen a lo largo del primer año. Según la misma autora, la probabilidad de abandono en el primer año es 1,7 veces mayor que aquellos que ya aprobaron algún año de estudio”.

Cabe destacar que el esfuerzo estatal evidenciado con la creación de nuevas instituciones y desde las reformas del sistema se acompañó, además, con un incremento presupuestario que implicó una política tendiente a mejorar, vía contratos programa u otros tipos de asignaciones presupuestarias específicas, la infraestructura de las universidades ya existentes y las dedicaciones docentes, y poner en marcha sistemas de tutorías en los primeros años del ingreso (por ejemplo, el PROMEI, el FOMECEC o el Programa de Infraestructura Universitaria) (García de Fanelli, 2017). También otorgar becas a los alumnos, mediante dos programas públicos: Programa Nacional de Becas del Bicentenario y el Programa Nacional de Becas Universitarias. Ambos programas, contemplaron mejorar la eficiencia externa del sistema mediante la selección de carreras prioritarias para el otorgamiento. Empero, aún no hay estudios que puedan dar cuenta del éxito de estas políticas de acompañamiento y apoyo a las trayectorias estudiantiles (Claverie y González, 2016).

En suma, se ha analizado cómo las creaciones del sector universitario apuntaron a acercar la oferta universitaria pública (de acceso libre e irrestricto) a la demanda estudiantil local en línea con una política de inclusión y ordenamiento institucional, y hemos observado algunos datos que permiten delimitar nuevas preguntas sobre los resultados. Se observa que en términos de eficiencia a nivel sistema (inversión de recursos/ cantidad de graduados) la eficacia de la política pública no es aún visible (Claverie y González, 2016). A continuación, discutimos algunos puntos centrales del análisis presentado.

Discutir las políticas de regionalización: planificación estatal *versus* políticas de expansión

Se han descrito brevemente las características de la política de regionalización en la Argentina, en el marco de las reformas del sistema universitario iniciado en 1995. También entre 1995 y 2015 las universidades nacionales instituyeron estructuras destinadas a favorecer la transferencia de conocimiento y la prestación de servicios al sector privado (Albornoz, 2004). Sin embargo, la política económica característica de los noventa, cuando surge la LES, de apertura de la economía y estabilidad macroeconómica, conspiraron contra la trayectoria tecnológica de las empresas argentinas y restaron interés a la capacidad de producir localmente conocimientos científicos y tecnológicos relevantes. Es decir, el sector privado no acompañó con el previsto rol demandante estos movimientos (Albornoz, 2004).

Por otro lado, la carencia de estudios regionales daría cuenta de una falta de discusión y evaluación de alternativas en el diseño de estas políticas para cubrir las demandas de educación e

innovación provenientes del sistema de educación, tanto como científico y productivo, con perspectiva territorial. Al respecto, en entrevista Alberto Taquini (h) nos señala:

Me parece que como en toda la Argentina la administración es ineficaz. No es ineficaz solamente porque tiene alta deserción estudiantil sino porque la tecnología de la informática no ha sido incluida adecuadamente, con eso no se conoce la realidad interna y la conducción no hay una idea de una conducción eficiente, eficaz en lo económico en lo académico. La idea de accountability no está presente. Me parece que hay ya universidades que tiene perfil personal. Si bien todavía la Argentina tiene el modelo universitario francés, de carreras, sin Departamentos y sin créditos, me parece que en la orientación de carreras se ha empezado a dar una cierta diversificación. No obstante, la ciencia positiva no ha crecido como tiene que crecer. Es un país con mala distribución de matrícula en las ciencias positivas (...) Yo no veo que la universidad argentina esté preocupada por competir con las universidades académicamente de perfil científico (...) no hay una vocación cultural de estudiar la inserción de la ciencia y la transferencia de tecnología en la universidad, como lo hay en muchos otros lugares. Como tampoco lo hay en la inserción de la educación abierta. (...) si nosotros logramos una integración CONEAU-CPRES desde la evaluación de la calidad, esto tendría que estar unido a otros países vecinos de la región, para no hablar del mundo (Entrevista a Alberto Taquini, año 2016).

Cabe aclarar que las universidades nacionales de la Argentina concentran las actividades de investigación y desarrollo científico aun cuando sus estructuras no han crecido o incorporando a los recursos que entre 2003 y 2015 se invierten en el área de Ciencia y Tecnología. Es decir, en este punto, la universidad pública ha mostrado una escasa (cuando no nula) articulación con el sistema de investigación a nivel nacional, aun cuando operan como actores receptores clave para la producción de conocimiento. Para el caso de las universidades nacionales, diversos especialistas (Camacho, 1993; Albornoz, 2004; Albornoz y Gordon, 2011;) señalan que su fortaleza relativa en materia de investigación científica puede ser vista como la contracara del escaso dinamismo tecnológico del sector productivo argentino. En la Argentina, el sistema universitario concentra en un grado alto las capacidades científicas y tecnológicas, contradiciendo las tendencias mundiales que apuntan hacia un fortalecimiento efectivo de las estructuras de Investigación y Desarrollo del sector público (Institutos, organismos descentralizados) y del sector empresarial (Albornoz y Gordon, 2011).

Enmarcado en esta discusión, Fernández Lamarra, señala:

Yo creo que casi nunca hubo articulación entre universidades, las necesidades reales del país y la investigación. Nunca ha habido políticas científicas articuladas, aun ahora con un ministerio, se está haciendo una autoevaluación y el MINCyT hace una autoevaluación, cada organismo plantea una línea sin articularse con los otros. Esta desarticulada la política científica, la política de las universidades con necesidades regionales, es decir la falta de políticas en todas las áreas vinculadas con todo esto, es clarísima. No había una política de estudiarse a sí mismo, eso está demostrando la falta de políticas nacionales, falta de políticas institucionales, y también de políticas científico técnicas (...) (Entrevista a Norberto Fernández Lamarra, año 2016).

En otro sentido, también ha existido una falta de debate en cuanto a las decisiones de creación de nuevas universidades. Al respecto, Fernández Lamarra destaca:

La incidencia mayor de las nuevas universidades sería en el Gran Buenos Aires (...) sin atender estrategias de planificación regional” (...) “Ello a pesar que el sistema

universitario argentino se creó con el sistema que yo llamo multicamping (...) si uds. piensan todas las primeras universidades argentinas son todas regionales, la de Tucumán no tiene el nombre de universidad de Nordeste pero es una universidad regional, la universidad de Cuyo, la del Nordeste (Entrevista a Norberto Fernández Lamarra, año 2016).

Sin embargo, en opinión del entrevistado, no se continuó una política de regionalización coherente con esta cualidad vernácula del sistema. Por lo contrario, se optó por abrir nuevas instituciones, todas ellas con estructuras de gestión diversas.

Como se mencionó, los hallazgos obtenidos en un estudio previo (Claverie y González, 2016) dan cuenta que a pesar de los esfuerzos públicos por acompañar y mejorar las trayectorias estudiantiles para lograr el éxito educativo, el alcance de inclusión y democratización de la universidad es cuestionado. El principal problema vinculado al acceso es que no se han modificado las condiciones estructurales de la desigualdad social, provocando un proceso que algunos autores denominan de “inclusión-excluyente” (Fernández Lamarra et al, 2015). Para el caso educativo, estas diferencias están marcadas en la calidad de la educación de “base” a la que acceden los distintos sectores sociales, ya que no todos los ingresantes a la universidad llegan con las mismas condiciones de educabilidad. Hemos mencionado que existe un sesgo social en el logro del éxito educativo. Cabe destacar que la igualdad (no sólo de ingreso/oportunidad, sino de resultados) es una exigencia democrática de segunda generación; es decir, exigir una verdadera igualdad en las oportunidades de educación implica necesariamente una desigualdad de tratamientos, es decir, políticas de compensación (Chiroleu, 2013).

Como problema, el relevamiento de fuentes secundarias y el registro de entrevistas ponen de relieve la ausencia de planificación educativa y la falta de definición de perfiles de universidad según las necesidades y demandas relevantes de cada región. Esto cobra mayor visibilidad si se tiene en cuenta que la educación superior constituye un conjunto más amplio que la política universitaria. Desde 1995 y hasta la actualidad se desarrollan diversas experiencias de educación virtual y corporativa a nivel nacional e internacional así como también es posible observar el desarrollo en el nivel latinoamericano de otros modelos de regionalización diferentes al planteado en la Argentina. En el ámbito regional se verifica que después de México y Brasil, la Argentina es el país con mayor cantidad de instituciones de educación superior. No obstante, para el caso de Brasil es preciso aclarar que el rumbo del sistema de educación superior está marcado por el sector privado, caracterizado a su vez por un sistema de estratificación de la calidad educativa, con un menor peso del Estado en términos de inversión y financiamiento.

A diferencia de lo ocurrido con el “Plan Taquini” para crear nuevas universidades en regiones donde se carecía de oferta, las creaciones institucionales del período 1995- 2015 involucraron únicamente al ámbito universitario, careciendo de coordinación inter e intrainstitucional inter-regiones. En opinión de Alberto Taquini (h) consultado para este trabajo (Año 2016):

En lo que respecta a las universidades, cuento la experiencia mía, cuando nosotros hicimos el Plan de regionalización de las universidades en el 68 todas las universidades y el Ministerio de Educación estuvieron en contra y esto se ganó porque el proceso ganó la calle a partir de que apareció junto con eso una demanda pro comisión de universidades por un lado, a eso se le sumó las universidades provinciales que cuando vieron que había más universidades nacionales se quisieron nacionalizar, y con eso termino el período nuestro. Ese período que la gente conoce como el Plan Taquini. A mí me parece que lo que implica el Plan Taquini es una cosa diferente, la irrupción en la política en general, y la toma de conciencia de la

sociedad de multiplicar las universidades y eso aparece como consecuencia de que los medios de comunicación acompañaron fuertemente la demanda por nuevas universidades donde no había y por la transformación de las provinciales. A partir de ese momento, establecida la demanda aparecieron otros actores a pedir, primero fueron los diputados (...) esto es el periodo inmediatamente posterior a la iniciación de la democracia en 1983. (...) en el último período de Cristina ella impulsa las creaciones de universidades en el Conurbano sobre todo y en algún otro lado más. A mí me parece que esto tiene dos problemas en cuanto a la concepción. Uno que es político, tengo la impresión que esto fue acompañado de una idea de ocupamiento del territorio con un grupo académico vinculado. La crítica técnica que yo le hago es que ya estamos en la educación abierta y en la educación móvil y que por lo tanto, en el área metropolitana se debió haber planteado alguna universidad de las existentes o sino haber hecho alguna universidad abierta directamente (Entrevista a Alberto Taquini, 2016).

Acompañando la creación de estas nuevas universidades, se promovió desde la política pública y la evaluación de las instituciones la firma de diversos convenios y la participación en redes para la articulación con las escuelas secundarias, el fortalecimiento institucional y la atención específica de los problemas locales y territoriales. No obstante, aún no se observan avances en cuanto a resultados de estas políticas.

Conclusiones

En la Argentina la gestión de la enseñanza superior se planteó como un verdadero problema de política pública a mediados de los años cincuenta, en el momento de su masificación. No obstante, fue recién a mediados de los años ochenta que empezaron a elaborarse las primeras propuestas de reforma que se consolidaron con la sanción de la Ley de Educación Superior 24.521/95. Como se mencionó, en el nivel sistémico, uno de los ejes centrales de la política universitaria fue la creación de organismos de regulación y mecanismos de *accountability*. En este marco, se buscaron cambios en la distribución de poder y autoridad entre el Estado y las universidades a partir de la creación de organismos de evaluación, regulación y coordinación sistémica¹². En ese marco, se incorporó la figura del Consejo de Planificación Regional de Educación Superior (CPRES) como organismo de coordinación del ámbito universitario y terciario no universitario. Estos buscaron redefinir los términos del contrato social que ligan a las instituciones de educación superior con su entorno:

- a) la interacción de la universidad con el Estado;
- b) la interacción de la universidad con el sistema de educación superior; y
- c) el vínculo de las instituciones de educación superior con su entorno socio-productivo y regional.

En este escenario, la Ley 24.521/95 operó como un instrumento regulador del proceso de transformación a través del cual el Estado manifestó un rol activo en la coordinación del sistema en su conjunto. En efecto, muchas de las reformas de los años noventa y los años 2000 apuntaron a aumentar la imbricación territorial y favorecer la inserción de nuevas demandas estudiantiles

¹² Conviene destacar que si bien la existencia de organismos de coordinación universitaria fue contemplada en muchas leyes universitarias, lo que se observa a partir de la implementación de la LES es la proliferación de estos organismos con funciones diversificadas (Nosiglia y Mulle, 2009).

mediante la creación de nuevas instituciones públicas y con acceso irrestricto. En cambio, como las fuentes primarias señalan, tuvieron menor presencia las estrategias vinculadas a la recombinación de los recursos ya existentes en el sistema (creación de nuevas sedes de universidades ya existentes u ampliación de la oferta virtual) y la coordinación de acciones entre niveles, sectores y jurisdicciones.

El análisis de los datos reveló que el CPRES surgió como un organismo de nivel intermedio creado con atribución jurídico-institucional para ejercer la coordinación y regulación sistémica de la educación superior argentina. Sin embargo, esta meta inicial, señalada en el diseño institucional de la política, fue cambiando en el curso de su implementación. Del análisis evidenciado, concluimos que existen tres conjuntos de constreñimientos estructurales vinculados al funcionamiento del CPRES:

1. Un diseño institucional inconsistente
2. Una ausencia/debilidad de mecanismos de coordinación interinstitucional entre distintas instancias de gobierno
3. La persistencia de una cultura organizacional de base burocrática y verticalista.

El análisis del diseño institucional mostró que la creación del CPRES estuvo motivada por razones de índole técnico-políticas. Se pensó como un organismo de planificación regional enraizado en la tradición de planificación tradicional propia del Estado de los años sesenta y setenta. También se observó que su diseño institucional responde a un modelo de gestión pública moderna en la medida que sirve como instrumento de coordinación interinstitucional. Se creó como un organismo descentralizado en términos territoriales para contribuir a la composición de diálogos entre niveles de gobierno y mejorar la eficiencia externa del sistema de educación superior.

Se señaló que la incorporación del CPRES sucede en un contexto político institucional de reformas sobre el sistema educativo en general. Entre los noventa y principios del 2000 se experimenta a nivel nacional un proceso de transformación de las estructuras educativas tendientes a la descentralización administrativa y transferencia educativa del Ministerio de Educación Nacional hacia las jurisdicciones provinciales. Es decir, hacia una menor intervención del gobierno nacional en la regulación de las actividades educativas.

A diferencia de ello, en el campo de la educación superior se observó una tendencia opuesta de mayor intervención y regulación del gobierno nacional tanto a nivel sistémico como institucional. En ese marco, el CPRES expresó la intención gubernamental de intervenir y regular el quehacer integral de la educación superior en un contexto social y político de *laissez faire*. En definitiva, lo que se observa en el análisis del diseño institucional del CPRES es que, en términos formales, se configura como un ámbito político-institucional estratégico al momento de pensar en reformas que permitan mejorar la elaboración e implementación de políticas públicas para el nivel superior. Su esquema promovía el convenio de políticas por parte de las máximas autoridades nacionales y subnacionales, instituyéndose como organismos peculiares y “estratégicos”, porque no hay otros espacios alternativos de coordinación horizontal que dispongan en una misma mesa de negociación a las autoridades ejecutivas de diferentes niveles de gobierno, junto a las autoridades y representantes dependientes de cada jurisdicción.

En cuanto a los factores estructurales de carácter político-organizacional y cultural, se evidencia que en los hechos funciona como un espacio de negociación y poder entre los actores políticos y universitarios. En ese contexto, es posible afirmar que la implementación de las funciones de regulación y planificación no estuvo precedida por la creación de mecanismos de interinstitucionalidad y coordinación interjurisdiccional. Antes bien, estas funciones han estado predeterminadas por la esfera política antes que por criterios técnico-políticos.

La referencia a la participación de los actores es clave para analizar las funciones efectivamente implementadas por el CPRES. El tratamiento de los datos mostró el rol preponderante de los actores universitarios y del gobierno nacional a través de la Secretaría de

Políticas Universitarias en la motorización de la reforma del sistema de educación superior. Sin embargo, se mostró que la constitución de los intereses de los actores está determinada por la particularidad de la arena política. Por tal motivo, concluimos que en el funcionamiento del CPRES ha existido un desvío funcional vinculado al curso de las acciones puestas en marcha.

Por un lado, se mencionó la planificación política desde el Estado (*policy*) para coordinar y articular oferta en el nivel superior. Pero, por otro lado, se registra que el mismo Estado resultó el principal motor de la expansión institucional con la creación de nuevas universidades (*polities*), operando esta expansión -en sí misma- como forma de regionalizar; de conectar instituciones con territorios. Esta concepción de regionalización se distancia de la misión prevista para el CPRES tal como fue concebida en su meta inicial pero también porque el mismo CPRES mostró el dinamismo que impone la intervención de las universidades -y también las autoridades provinciales- en las regulaciones del sistema. Es decir, las universidades son las que movilizan el trabajo de los CPRES. Desde este punto de vista, las universidades pueden distinguirse como operadoras de los procesos de regionalización, reconceptualizando la tradición que dio origen al CPRES. Ya sea en forma individual, como es el caso de la UBA, por ejemplo, que por el poder de sus estructuras académicas, su tamaño y tradición, no requiere alianzas con otras universidades; o bien desde una estrategia de coordinación interjurisdiccional como muestra el caso de la RUNCOB.

Para el período seleccionado la expansión institucional a partir de la ampliación del sector público universitario pone en evidencia la apertura de un sistema que orienta su base de poder hacia las universidades nacionales, como estrategia dominante.

El funcionamiento del CPRES evidenció que sin las universidades nacionales agrupadas en el CIN y el CU no hay dinamismo regional. En este esquema donde las universidades, a partir de su expansión, parecen ser unidades o punto de partida para pensar en el regionalismo es que cabe analizar su innovación endógena. Es decir, considerando que son actores clave para la implementación de políticas de regionalización: una vez que el Estado abre el territorio y el juego político universitario, potenciando el rol de las universidades ¿Qué sucede en el nivel institucional? El análisis de las fuentes ha demostrado una inercia en el funcionamiento del sistema en términos de calidad, es decir, las universidades no se organizan o piensan en términos territoriales. Antes bien plantean nuevos modelos o componentes innovadores a nivel institucional, cada universidad con su diseño (aunque con ciertas características transversales como es modelo pedagógico centrado en el estudiante y oferta de carreras vinculadas al entorno socio-productivo). Es decir, las innovaciones que introducen son a nivel institucional para cubrir su territorio, su comunidad local pero en escasas o nulas ocasiones para coordinar estrategias a nivel inter-local o regional.

En este marco, es posible afirmar que el hilo conductor entre las políticas de regionalización y nuevos diseños institucionales ubica a la universidad pública (autónoma) como a la institución puente, con amplios desafíos de cambio, ya sea en términos culturales, estructurales y políticos (González, 2013). También, como institución genuina para posibilitar movilidad ascendente y traccionar mejoras en sus recursos y capacidades institucionales. Desde la mirada del Estado y desde la propia universidad, su organización opera como interfaz conflictiva entre la territorialización y la innovación en el nivel institucional. Sin embargo, la mayoría de innovaciones que introducen las universidades surgen en el nivel institucional, atendiendo a las demandas de su localidad territorial pero no pensadas en forma transversal, con articulación inter-distrital e interinstitucional. Por otro lado, a pesar de estos esfuerzos estatales, visibles en la mayor inversión de recursos jurídico-normativos, los resultados no muestran mayor graduación universitaria. En el sector público universitario no han prevalecido estrategias de recombinación de recursos a nivel local o regional. Tampoco funcionan sistemas dinámicos de información para la toma de decisiones en los distintos niveles donde opera la política universitaria: para analizar inscriptos/egresados o superposición de inscripciones, etc. Entonces, institucionalmente se dificulta lograr coordinar estrategias orientadas a

garantizar la calidad en la región. Sin desestimar que en los últimos años se ha avanzado en ciertas experiencias menos estructuradas de coordinación entre universidades, motivadas en gran medida por fondos específicos de organismos nacionales e internacionales para desarrollo de investigación científica o consultorías. En tal sentido, un importante cuerpo de antecedentes del campo destacan la importancia de constituir redes y alianzas para el logro de metas compartidas. En este escenario, cobra relevancia la tarea desarrollada por la Red de Universidades Nacionales del Conurbano Bonaerense (RUNCOB) mencionada anteriormente. Se observó que ha funcionado como bloque con un criterio de identidad institucional para la obtención de resultados provechosos para el conjunto.

Para concluir, se subraya la necesidad de ampliar y profundizar los aportes y temas derivados de este trabajo en estudios posteriores. Uno de los temas posibles de abordar en investigaciones futuras es la tensión en la relación nación-provincias. En esta investigación se sugiere que existe una tensión subyacente vinculada a los intereses, estrategias e incentivos utilizados por las autoridades gubernamentales del nivel nacional para impulsar o imponer sus posiciones en el marco de escenarios de coordinación intergubernamental.

Una segunda cuestión de interés es profundizar el análisis en torno al papel que juegan las nuevas universidades del período 1995-2015 en relación a su misión de investigación, extensión y vinculación científica y tecnológica. Las reformas de las últimas décadas se han orientado a ampliar la cobertura con un foco singular en la valorización de la docencia. Sin embargo, parece menor el impacto de estos cambios organizacionales en las áreas de investigación, extensión y vinculación. Cabe aquí aclarar que con la creación del Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación en 2007, las políticas de Ciencia y Tecnología (CyT) para áreas estratégicas ocupan un lugar central en la agenda política y económica. Sin embargo, un grupo de trabajos (Etzkowitz y Leydesdorff, 1997; Albornoz, 2004; Connell, 2004; Albornoz y Gordon, 2011) observan ciertas inconsistencias y disociación entre las políticas de CyT y la evolución universitaria en términos de construcción de bases fuertes de investigación. En este sentido, sería interesante estudiar de qué modo se han insertado y distribuido a nivel federal los recursos invertidos desde el Estado para la formación de becarios e investigadores, siendo que las universidades nacionales son quienes concentran el desarrollo de actividades de I+D.

Un tercer grupo temático puede surgir del sentido territorial de la acción de gobierno, y de nuevas formas de acción pública que recuperan las prácticas sociales y políticas que se generan al interior de un territorio. Con base en una figura que supone al territorio como determinante para la acción política es posible pensar en la construcción de instituciones e identidades colectivas.

Un cuarto grupo corresponde a un análisis pormenorizado de la oferta de carreras y su articulación regional en las universidades públicas, su vinculación con las necesidades socio-productivas y laborales del entorno, la inserción de los graduados y la pertinencia de los contenidos.

Finalmente, una última línea de estudio a desarrollar puede plantearse desde la perspectiva comparada que involucre modelos de regionalización y gobierno descentralizado. Analizar su funcionamiento puede contribuir a profundizar la indagación teórica en torno al tema de la coordinación intergubernamental e institucional, aquí referido para el campo de la educación superior.

Referencias

- Accinelli A, y Macri A. (2015). "La creación de las Universidades Nacionales del Conurbano Bonaerense: análisis comparado de dos períodos fundacionales". Ponencia presentada en el V Congreso Nacional e Internacional de Estudios Comparados en Educación. Educación y

- Futuro. Debates y desafíos en perspectiva internacional. Buenos Aires, 24 al 26 de junio de 2015.
- Acosta Silva, A. (2014) Gobierno universitario y comportamiento institucional: la experiencia mexicana, 1990-2012 en *Revista Pedagogía*, 66 (1) 31-45.
- Acuña, C. y Tommasi, M. (1999). "Some reflections on the Institutional Reforms required for Latin America", en *YCLAS Working Paper Series*, April 16 and 17, 24-56.
- Aguilar Villanueva, L.(2006). *Gobernanza y Gestión Pública*, México, FCE.
- Albornoz, M. (2004), "Política científica y tecnológica en Argentina", en *Temas de Iberoamérica: Globalización, Ciencia y Tecnología, Vol.II*, editado por la Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura (OEI) y Corporación Escenarios.
- Albornoz, M. y Ariel Gordon (2011). "La política de ciencia y tecnología en Argentina desde la recuperación de la democracia (1983-2009)", en Mario Albornoz y Jesús Sebastián (Eds.) *Trayectorias de las políticas científicas y universitarias de Argentina y España*, CSIC, Madrid.
- Atairo, D. y Camou A. (2011). "La gobernabilidad de las universidades nacionales en la Argentina: escenarios de un paradigma en transformación", en Daniela Atairo y Antonio Camou (eds.), *Entre la tradición y el cambio. Perspectivas sobre el gobierno de la universidad*, Buenos Aires, UNESCO - Universidad de Palermo, 63-113.
- Borja, J. (1987), "Descentralización: una cuestión de método", en Jordi Borja y Perdigo (eds.), *Organización y Descentralización Municipal*, Buenos Aires, EUDEBA, 35-62.
- Camacho, L. (1993). *Ciencia y tecnología en el subdesarrollo*. Editorial Tecnológica de Costa Rica: Costa Rica.
- Camou, A. (2014). "Revisando las tensiones entre Autonomía y Regulación. Notas sobre las relaciones entre Estado y universidad en la Argentina actual" en Mónica Marquina (ed.), *La universidad entre la autonomía y la planificación: tres ensayos en diálogo*. Argentina, Universidad Nacional de General Sarmiento, 65-97.
- Catenazzi, A; Quintar A; Cravino M; Da Representacao N; y Novick A. (2009) *El retorno de lo político a la cuestión urbana*. Prometeo: Buenos Aires.
- Chiroleu, A. (2013). "Políticas públicas de Educación Superior en América Latina: ¿democratización o expansión de las oportunidades en el nivel superior?" *Espacio Abierto Cuaderno Venezolano de Sociología*, 22 (2), 279-304.
- Clark, B. (1992, [1983]), *El sistema de educación superior. Una visión comparativa de la organización académica*, México, Universidad Autónoma.
- Claverie, J. (2011). "¿Cátedras versus departamentos? Definiciones, ventajas y limitaciones de los modelos teóricos de estructuras universitarias". Simposio "Pensar la Universidad en sus contextos. Perspectivas evaluativas". Universidad Nacional de Entre Ríos. 24, 25 y 26 de Agosto 2011. Paraná, Entre Ríos.
- Claverie, J. y González, G. (2016). "Acceder a la universidad pública argentina: Oportunidades y desafíos político-institucionales para su efectiva democratización (1995-2014)" XII Congreso Nacional y V Congreso Internacional sobre Democracia. Rosario, 12 al 15 de septiembre de 2016.
- Connell, J. (2004). *University Research Management: Meeting the Institutional Challenge*, Paris: OECD.
- Doberti, J. (2009) "¿44, 2600 o 45000 Universidades? La Creación de Universidades Nacionales y sus Consecuencias en la Planificación, la Gestión y el Financiamiento Educativos", Ponencia presentada en La Universidad como Objeto de Investigación. VI Encuentro Nacional y III Latinoamericano, Facultad de Filosofía y Humanidades, Córdoba.
- Etzkowitz, H. & Leydesdorff (1997). "Universities and the Global Knowledge Economy. A Triple Helix of University-Industry-Government Relation", en *Science, Technology and International Political Economy Series*, Londres y Washington: Pinter.

- Fernández Lamarra; Aiello, M. y otros (2015). *La innovación en las universidades nacionales. Aspectos endógenos que inciden en su surgimiento y desarrollo*. Buenos Aires: UNTREF.
- García de Fanelli, Ana María (1998). *Gestión de las Universidades Públicas. La experiencia internacional*, Cuadernos de Trabajo, CONEAU: Buenos Aires.
- García de Fanelli, Ana María (2005). *Universidad, organización e incentivos*, Buenos Aires, Miño y Dávila.
- García de Fanelli, A. (2011). “La educación superior en Iberoamérica 2011” [en línea], Centro Interuniversitario de Desarrollo (CINDA), (Chile), n°1. Consultado el 13 de abril de 2016 desde: <http://www.cinda.cl/download/Brunner2011-EducacionSuperior.pdf>
- García de Fanelli, A. (2014). “Rendimiento académico y abandono universitario: Modelos, resultados y alcances de la producción académica en la Argentina” *Revista Argentina de Educación Superior*, 6 (8), 9-38.
- García de Fanelli, A. (2015). “Acceder a la universidad y graduarse: Argentina en el contexto internacional”, *Pensamiento Universitario*, 17 (17), 7-18.
- García de Fanelli, A. (2017) “La graduación: un reto para los estudiantes universitarios de primera generación”. En *Revista de Educación Superior en América Latina*. 14-37.
- González, G. (2011) “La territorialización de las políticas públicas en Argentina. Un estudio acerca del CPRES en el área metropolitana”. *Revista iberoamericana de educación superior*, (2) 4, 41-61.
- González, G. (2013) “El gobierno territorial de la educación superior”. Tesis de Doctorado no publicada. Universidad de San Andrés. Buenos Aires. Argentina.
- González, G. (2017) “Federalización de la ciencia y la tecnología: una revisión de iniciativas recientes, 1996-2007”, *Revista de Estudios Regionales*, 105, 63-85.
- Gomá, R. y Subirats J. (1999), “Políticas públicas: hacia la renovación del instrumental de análisis”, en Ricard Gomá y Joan Subirats (eds.). *Políticas Públicas en España: contenidos, redes de actores y niveles de gobierno*, Barcelona, Ariel.
- Gvirtz, S. y Dufour G. (2008). *Equidad y niveles intermedios de gobierno en los sistemas educativos. Un estudio de casos en la Argentina, Chile, Colombia y Perú*, Buenos Aires, Aique.
- López Segrega, F. (2008) “Tendencias de la educación superior en el mundo y en América Latina y el Caribe” en *Avaliação* (Campinas) 13 (2), 267-291.
- Marquina, M. y Chiroleu, A. (2015), “¿Hacia un nuevo mapa universitario? La ampliación de la oferta y la inclusión como temas de agenda de gobierno en Argentina”. *Propuesta Educativa*, 24 (1), 7-16
- Mundt, C., Curti, C. y Tommasi, C. (2011). “Inclusión en los estudios universitarios en el conurbano bonaerense: la construcción de una concepción integral desde una perspectiva de gestión” en Fernández Lamarra, N. y Costa de Pula, M.F. (2011): *La democratización de la Educación Superior en América Latina*, Buenos Aires, EDUNTREF.
- Neave, G. (2001). *Educación superior: historia y política. Estudios comparativos sobre la universidad contemporánea*. Buenos Aires, Gedisa.
- Neave, G. y Frans Van Vught (1994). *Prometeo encadenado: Estado y educación superior en Europa*, Barcelona, Gedisa.
- Peters, G. (2006). “Concepts and Theories of Horizontal Policy Management”, en Guy Peters y Pierre (eds.), *Handbook of public administration*, Londres, SAGE, pp. 232-252.
- Potenza Dal Masetto, M. (2007). “Coordinación intergubernamental en políticas sociales: el funcionamiento de los Consejos Federales de Educación y Salud en la elaboración de políticas sectoriales (1990-2004)”, Tesis de Maestría no publicada, Universidad de San Andrés, Programa de Maestría en Administración y Políticas Públicas, Argentina.
- Scartascini, C. y Tommasi, M. (2011). “Cómo se juega en América Latina? Instituciones políticas, procesos de negociación y políticas públicas”, en Carlos Scartascini; Pablo Spiller; Ernesto

- Stein, y Mariano Tommasi (eds.), *El juego político en América Latina ¿Cómo se deciden las políticas públicas?*, Bogotá BID-Mayol, 1-31.
- Secretaría de Políticas Universitarias (2014). “Anuario de Estadísticas Universitarias”. Ministerio de Educación y Deportes de la Nación. Disponible en: “<http://portales.educacion.gov.ar/spu/investigacion-y-estadisticas/> (última consulta marzo de 2017).
- Secretaría de Políticas Universitarias (2015). “Síntesis de Información Estadísticas Universitarias Argentina 2014-2015”. Ministerio de Educación y Deportes de la Nación. Disponible en: http://portales.educacion.gov.ar/spu/wp-content/blogs.dir/17/files/2015/12/Sintesis_completa.pdf (última consulta abril de 2017).
- Schvarstein, L. (1998). *Diseño de organizaciones, Tensiones y paradojas*, Madrid, Paidós.
- Stake, R. & Kerr, D., Magritte R; (2004). “Constructivism, and the researcher as interpreter, en 'Educational Theory”, Winter, 45 (1) 55-61.
- Suasnábar, C. y Rovelli L. (2009). “Mapeo del Sistema de Educación Superior en el Área Metropolitana de Buenos Aires. Algunas consideraciones sobre su expansión y coordinación”, en Universidad Nacional de Córdoba, La Universidad como Objeto de Investigación. VI Encuentro Nacional y III Latinoamericano, Facultad de Filosofía y Humanidades.
- Taquini, A., Ugoiti, Enrique y Rifé Ubaldo (2014). *Universidades para un nuevo país*. Buenos Aires, Dunken.
- Trombetta, A. (1994). “Estudio Comparativo entre las áreas del conocimiento de la educación superior en América Latina y la International Standard Classification of Education”. *ANUIES*, 92, 26-39.
- Winter, S. (2006). “Implementation”, en Guy Peters y Pierre (eds.), *Handbook of public administration*, Londres, SAGE, 263-285.
- Wright, D. (1997). *Para entender las relaciones intergubernamentales*, México, FCE.

Anexo

Fuentes Normativas Consultadas

Argentina, Presidencia de la Nación (1993), Decreto N°2282: Decreto del Poder Ejecutivo Nacional
Argentina, Ministerio de Educación de la Nación (1995), Ley N° 24.521: Ley de Educación Superior.
Argentina, Ministerio de Educación de la Nación (1995), Resolución N° 602: Resolución Ministerial.
Argentina, Presidencia de la Nación (1995), Decreto N°499: Decreto del Poder Ejecutivo Nacional.
Argentina, Presidencia de la Nación (1996), Decreto N° 576: Decreto del Poder Ejecutivo Nacional.
Argentina, Ministerio de Educación de la Nación (1996), Resolución N° 200: Resolución Ministerial
Argentina, Presidencia de la Nación (1999), Decreto N°1047: Decreto del Poder Ejecutivo Nacional.
Argentina, Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología (2006), Resolución N° 1671: Resolución Ministerial.
Argentina, Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología (2007), Resolución N° 1180: Resolución Ministerial.

Acuerdos Plenarios Consultados

Argentina, Consejo Interuniversitario Nacional (1996), Acuerdo N°10.
Argentina, Consejo Interuniversitario Nacional (1996), Acuerdo N°213.
Argentina, Consejo Interuniversitario Nacional (1998), Acuerdo N°284.
Argentina, Consejo Interuniversitario Nacional (1998), Acuerdo N°285.
Argentina, Consejo Interuniversitario Nacional (1998), Acuerdo N°309.
Argentina, Consejo Interuniversitario Nacional (1998), Acuerdo N°310.

Sobre las Autoras

Giselle González

Instituto de Investigación en Humanidades y Ciencias Sociales (IdIHCS) - Universidad Nacional de La Plata y CONICET

ggonzalez@conicet.gov.ar

Doctora en Educación por la Universidad de San Andrés. Licenciada en Ciencia Política por la Universidad de Buenos Aires. Actualmente se desempeña como Investigadora Asistente del CONICET. También, desarrolla actividades de docencia y producción tecnológica en la Universidad Argentina de la Empresa y en la Universidad Nacional de Avellaneda.

Julieta Andrea Claverie

Universidad Nacional de Tres de Febrero

Jclaverie@untref.edu.ar / julietaclaverie@gmail.com

Doctora en Educación Y Especialista en Gestión Educativa por la Universidad de San Andrés. Licenciada y Profesora en Psicopedagogía por la Universidad de Católica Argentina. Se desempeña como docente investigadora en el Núcleo Interdisciplinario de Formación y Estudios para el Desarrollo de la Educación (NIFEDE) de la Universidad Nacional de Tres de Febrero. Es Secretaria Editorial de la Revista Latinoamericana de Políticas y Administración de la Educación (RELAPAE). Se ha especializado en el estudio de la educación superior, políticas públicas y gestión institucional de las universidades.

About the Guest Editors

Andrés Bernasconi

Pontificia Universidad Católica de Chile

abernasconi@uc.cl

Andrés Bernasconi is an associate professor at the School of Education at the Pontificia Universidad Católica de Chile, a position he has held since 2012. He has also served there as Vice-dean of the School (2015-2016), and Director of its research center CEPPE (2013-2015). Prior to this role he was a Vice rector (2007-12) and a Professor (2005-12) at Universidad Andrés Bello. A lawyer with a master's in public policy from Harvard University and a Ph.D. in Sociology of Organizations from Boston University, his research, writing and consulting work specializes on regulation of higher education, the academic profession, and universities as organizations. His most recent book is Bernasconi, Andrés (Ed.) 2015. *La educación superior de Chile: transformación, desarrollo y crisis*. Santiago: Ediciones de la Pontificia Universidad Católica de Chile.

Sergio Celis

Universidad de Chile

scelis@ing.uchile.cl

Sergio Celis is an Assistant Professor in the School of Engineering and Sciences at the Universidad de Chile. He conducts research on higher education, with a focus on organizational change and teaching and learning in STEM fields. His primary research interest is in how multiple forces, internal and external to the institution, influence what and how we teach in colleges and universities. Sergio received his professional degree in industrial engineering at the University of Chile and his Ph.D. in higher education at the University of Michigan.

Número Especial
Reformas a la Educación Superior:
América Latina en Contexto Internacional Comparado

archivos analíticos de políticas
educativas

ISSN 1068-2341



Volumen 25 Número 70 3 de julio 2017

ISSN 1068-2341



Los/as lectores/as pueden copiar, mostrar, y distribuir este artículo, siempre y cuando se de crédito y atribución al autor/es y a Archivos Analíticos de Políticas Educativas, se distribuya con propósitos no-comerciales, no se altere o transforme el trabajo original. Más detalles de la licencia de Creative Commons se encuentran en <http://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/3.0> Cualquier otro uso debe ser aprobado en conjunto por el autor/es, o AAPE/EPAA. La sección en español para Sud América de AAPE/EPAA es publicada por el *Mary Lou Fulton Teachers College, Arizona State University* y la *Universidad de San Andrés* de Argentina. Los artículos que aparecen en AAPE son indexados en CIRC (Clasificación Integrada de Revistas Científicas, España) DIALNET (España), [Directory of Open Access Journals](#), EBSCO Education Research Complete, ERIC, Education Full Text (H.W. Wilson), QUALIS A1 (Brasil), SCImago Journal Rank; SCOPUS, SOCOLAR (China).

Por errores y sugerencias contacte a audrey.beardsley@asu.edu

Síguenos en EPAA's Facebook comunidad at <https://www.facebook.com/EPAAAPE> y en Twitter feed @epaa_aape.

archivos analíticos de políticas educativas consejo editorial

Editor Consultor: **Gustavo E. Fischman** (Arizona State University)

Editores Asociados: **Armando Alcántara Santuario** (Universidad Nacional Autónoma de México), **Jason Beech** (Universidad de San Andrés), **Ezequiel Gomez Caride** (Pontificia Universidad Católica Argentina), **Antonio Luzon** (Universidad de Granada), **Angelica Buendia** (Metropolitan Autonomous University), **José Luis Ramírez** (Universidad de Sonora)

Claudio Almonacid

Universidad Metropolitana de Ciencias de la Educación, Chile

Miguel Ángel Arias Ortega

Universidad Autónoma de la Ciudad de México

Xavier Besalú Costa

Universitat de Girona, España

Xavier Bonal Sarro Universidad Autónoma de Barcelona, España

Antonio Bolívar Boitia

Universidad de Granada, España

José Joaquín Brunner Universidad Diego Portales, Chile

Damián Canales Sánchez

Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, México

Gabriela de la Cruz Flores

Universidad Nacional Autónoma de México

Marco Antonio Delgado Fuentes

Universidad Iberoamericana, México

Inés Dussel, DIE-CINVESTAV, México

Pedro Flores Crespo Universidad Iberoamericana, México

Ana María García de Fanelli

Centro de Estudios de Estado y Sociedad (CEDES) CONICET, Argentina

Juan Carlos González Faraco

Universidad de Huelva, España

María Clemente Linuesa

Universidad de Salamanca, España

Jaume Martínez Bonafé

Universitat de València, España

Alejandro Márquez Jiménez

Instituto de Investigaciones sobre la Universidad y la Educación, UNAM, México

María Guadalupe Olivier Tellez,

Universidad Pedagógica Nacional, México

Miguel Pereyra Universidad de Granada, España

Mónica Pini Universidad Nacional de San Martín, Argentina

Omar Orlando Pulido Chaves

Instituto para la Investigación Educativa y el Desarrollo Pedagógico (IDEP)

José Luis Ramírez Romero

Universidad Autónoma de Sonora, México

Paula Razquin Universidad de San Andrés, Argentina

José Ignacio Rivas Flores

Universidad de Málaga, España

Miriam Rodríguez Vargas

Universidad Autónoma de Tamaulipas, México

José Gregorio Rodríguez

Universidad Nacional de Colombia, Colombia

Mario Rueda Beltrán Instituto de Investigaciones sobre la Universidad y la Educación, UNAM, México

José Luis San Fabián Maroto

Universidad de Oviedo, España

Jurjo Torres Santomé, Universidad de la Coruña, España

Yengny Marisol Silva Laya

Universidad Iberoamericana, México

Juan Carlos Tedesco Universidad Nacional de San Martín, Argentina

Ernesto Treviño Ronzón

Universidad Veracruzana, México

Ernesto Treviño Villarreal

Universidad Diego Portales Santiago, Chile

Antoni Verger Planells Universidad Autónoma de Barcelona, España

Catalina Wainerman

Universidad de San Andrés, Argentina

Juan Carlos Yáñez Velazco

Universidad de Colima, México

education policy analysis archives
editorial board

Lead Editor: **Audrey Amrein-Beardsley** (Arizona State University)

Editor Consultor: **Gustavo E. Fischman** (Arizona State University)

Associate Editors: **David Carlson, Margarita Jimenez-Silva, Eugene Judson, Mirka Koro-Ljungberg, Scott Marley, Jeanne M. Powers, Iveta Silova, Maria Teresa Tatto** (Arizona State University)

Cristina Alfaro San Diego State University

Gary Anderson New York University

Michael W. Apple University of Wisconsin, Madison

Jeff Bale OISE, University of Toronto, Canada

Aaron Bevanot SUNY Albany

David C. Berliner Arizona State University

Henry Braun Boston College

Casey Cobb University of Connecticut

Arnold Danzig San Jose State University

Linda Darling-Hammond Stanford University

Elizabeth H. DeBray University of Georgia

Chad d'Entremont Rennie Center for Education Research & Policy

John Diamond University of Wisconsin, Madison

Matthew Di Carlo Albert Shanker Institute

Sherman Dorn Arizona State University

Michael J. Dumas University of California, Berkeley

Kathy Escamilla University of Colorado, Boulder

Melissa Lynn Freeman Adams State College

Rachael Gabriel University of Connecticut

Amy Garrett Dikkers University of North Carolina, Wilmington

Gene V Glass Arizona State University

Ronald Glass University of California, Santa Cruz

Jacob P. K. Gross University of Louisville

Eric M. Haas WestEd

Julian Vasquez Heilig California State University, Sacramento

Kimberly Kappler Hewitt University of North Carolina Greensboro

Aimee Howley Ohio University

Steve Klees University of Maryland

Jaekyung Lee SUNY Buffalo

Jessica Nina Lester Indiana University

Amanda E. Lewis University of Illinois, Chicago

Chad R. Lochmiller Indiana University

Christopher Lubienski University of Illinois, Urbana-Champaign

Sarah Lubienski University of Illinois, Urbana-Champaign

William J. Mathis University of Colorado, Boulder

Michele S. Moses University of Colorado, Boulder

Julianne Moss Deakin University, Australia

Sharon Nichols University of Texas, San Antonio

Eric Parsons University of Missouri-Columbia

Susan L. Robertson Bristol University, UK

Gloria M. Rodriguez University of California, Davis

R. Anthony Rolle University of Houston

A. G. Rud Washington State University

Patricia Sánchez University of University of Texas, San Antonio

Janelle Scott University of California, Berkeley

Jack Schneider College of the Holy Cross

Noah Sobe Loyola University

Nelly P. Stromquist University of Maryland

Benjamin Superfine University of Illinois, Chicago

Adai Tefera Virginia Commonwealth University

Tina Trujillo University of California, Berkeley

Federico R. Waitoller University of Illinois, Chicago

Larisa Warhol University of Connecticut

John Weathers University of Colorado, Colorado Springs

Kevin Welner University of Colorado, Boulder

Terrence G. Wiley Center for Applied Linguistics

John Willinsky Stanford University

Jennifer R. Wolgemuth University of South Florida

Kyo Yamashiro Claremont Graduate University

arquivos analíticos de políticas educativas
conselho editorial

Editor Consultor: **Gustavo E. Fischman** (Arizona State University)

Editoras Associadas: **Geovana Mendonça Lunardi Mendes** (Universidade do Estado de Santa Catarina),
Marcia Pletsch, Sandra Regina Sales (Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro)

Almerindo Afonso

Universidade do Minho
Portugal

Alexandre Fernandez Vaz

Universidade Federal de Santa
Catarina, Brasil

José Augusto Pacheco

Universidade do Minho, Portugal

Rosanna Maria Barros Sá

Universidade do Algarve
Portugal

Regina Célia Linhares Hostins

Universidade do Vale do Itajaí,
Brasil

Jane Paiva

Universidade do Estado do Rio de
Janeiro, Brasil

Maria Helena Bonilla

Universidade Federal da Bahia
Brasil

Alfredo Macedo Gomes

Universidade Federal de Pernambuco
Brasil

Paulo Alberto Santos Vieira

Universidade do Estado de Mato
Grosso, Brasil

Rosa Maria Bueno Fischer

Universidade Federal do Rio Grande
do Sul, Brasil

Jefferson Mainardes

Universidade Estadual de Ponta
Grossa, Brasil

Fabiany de Cássia Tavares Silva

Universidade Federal do Mato
Grosso do Sul, Brasil

Alice Casimiro Lopes

Universidade do Estado do Rio de
Janeiro, Brasil

Jader Janer Moreira Lopes

Universidade Federal Fluminense e
Universidade Federal de Juiz de Fora,
Brasil

António Teodoro

Universidade Lusófona
Portugal

Suzana Feldens Schwertner

Centro Universitário Univates
Brasil

Debora Nunes

Universidade Federal do Rio Grande
do Norte, Brasil

Lílian do Valle

Universidade do Estado do Rio de
Janeiro, Brasil

Flávia Miller Naethe Motta

Universidade Federal Rural do Rio de
Janeiro, Brasil

Alda Junqueira Marin

Pontifícia Universidade Católica de
São Paulo, Brasil

Alfredo Veiga-Neto

Universidade Federal do Rio Grande
do Sul, Brasil

Dalila Andrade Oliveira

Universidade Federal de Minas
Gerais, Brasil